

Mecanismos de participación de las Víctimas en la Contratación Estatal: Una propuesta a partir de la ejecución de la política pública de víctimas en el Departamento de Santander (2020-2023)

Edith Adriana Sandoval Velandia, Juan Manuel Díaz Jaimes

Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Derecho

Director

Iván Darío Buenahora

Magíster en Derecho

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Jurídicas y Políticas

Maestría en Derecho

2025

DEDICATORIA

A nuestras familias por su motivación y apoyo en todo el proceso formativo, por soportar todas nuestras ausencias y darnos su amor y comprensión.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que de una u otra manera han contribuido a la realización de esta investigación de maestría.

Queremos expresar nuestro profundo agradecimiento al asesor, cuya orientación experta y apoyo constante han sido fundamentales en el desarrollo de este trabajo. Su dedicación y conocimientos han sido de gran valor.

También agradecemos a nuestras familias y amigos por su apoyo incondicional a lo largo de todo este proceso. Su aliento y comprensión nos han dado la fuerza necesaria para superar los obstáculos y perseverar en la realización de esta tesis.

No podemos dejar de mencionar todas las instituciones y organizaciones que proporcionaron acceso a sus recursos, materiales y datos necesarios para llevar a cabo esta investigación. Su colaboración ha sido determinante para el éxito de este proyecto.

Por último, pero no menos importante, expresamos nuestra gratitud a todas aquellas personas que nos brindaron palabras de aliento, consejos y motivación a lo largo de todo este proceso. Su apoyo ha sido fundamental para mantenernos enfocados y motivados en alcanzar nuestras metas académicas. A todas estas personas, nuestro más sincero agradecimiento; sin su invaluable contribución, esta tesis no habría sido posible. Su generosidad y apoyo han dejado una huella imborrable en nuestro camino académico y personal.

Contenido

INTRODUCCIÓN	17
1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	19
1.1 Planteamiento del problema.....	19
1.2 Hipótesis.....	23
1.3 Justificación.....	24
1.4 OBJETIVOS	29
1.4.1 OBJETIVO GENERAL	29
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	29
2. Marco referencial.....	30
2.1 Paradigma, teoría general y teoría sustantiva	30
2.2 Estado del arte o de conocimiento.....	35
2.3 Marco legal.....	41
2.4 Marco teórico	44
2.4.1 Mecanismos de participación en la política pública de víctimas.....	44
2.4.2 Participación en subcomités de justicia transicional	48
2.4.4 Aprobación en el comité de justicia transicional.....	50
2.4.5 Veeduría a los procesos contractuales de administraciones locales	53
2.4.6 Incidencia de las O.V. en el plan de desarrollo	56
2.4.7 Participación en subcomités de justicia transicional	56
2.4.8 Aprobación en el comité de justicia transicional.....	59
2.2 Marco conceptual	65
2.2.1 Contratación estatal	65

2.2.2 Víctimas de conflicto armado.....	70
3. Método	72
3.1 Tipo de investigación	72
3.2 Diseño de la investigación	74
3.3 Sobre las herramientas y procedimientos.....	76
3.3.1 Revisión bibliográfica y documental	76
3.3.2 Derechos de petición	77
3.3.3 Análisis de contenido	78
3.3.4 Valoración del estado de arte.....	78
3.3.5 Definición de categorías y líneas de trabajo	80
4. Resultados	84
4.1 Estructura de planes de acción y metas en política de víctimas.....	84
4.1.1 Evaluación de estructura general de Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Acción Territorial (PAT).....	89
4.1.2 Los planes (PD y PAT) en las entidades municipales	93
4.1.2.1 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de San Vicente de Chucurí.	93
4.1.2.1.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de San Vicente de Chucurí.	94
4.1.2.2 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Vélez.	97
4.1.2.2.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Vélez.	98
4.1.2.3 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Pinchote.....	99
4.1.2.3.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Pinchote.	100
4.1.2.4 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Piedecuesta.....	101

4.1.2.4.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Piedecuesta.....	102
4.1.2.5 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Onzaga.....	102
4.1.2.5.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Onzaga.	103
4.1.2.6 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Matanza.	104
4.1.2.6.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Matanza.....	104
4.1.2.7 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Lebrija.	105
4.1.2.7.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Lebrija.....	105
4.1.2.8 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Floridablanca.....	106
4.1.2.8.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Floridablanca.	106
4.1.2.9 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Contratación.	107
4.1.2.9.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Contratación.....	108
4.1.2.10 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de California.....	108
4.1.2.10.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de California.	110
4.1.2.11 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Bucaramanga.....	110
4.1.2.11.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Bucaramanga	111
4.2 Escenarios de participación contractual de las O.V. en municipios de Santander.....	114
4.2.1 Marco de la contratación estatal en municipios de Santander (2020-2023).....	115
4.2.1.1 Modalidades de contratación aplicadas.	116
4.2.2 El SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública).....	118
4.2.2.1 Argumento sobre la utilización del SECOP.....	119
4.2.3 Escenarios de participación contractual de las O.V.	121
4.2.4 Propuesta para el fortalecimiento de la participación de las O.V.....	123
4.2.4.1 Garantía de la participación efectiva de las víctimas.....	123

4.2.4.2	124
4.2.4.3 Garantía del derecho a la información.....	125
4.2.4.4 Promoción de la cultura de la participación.	125
4.2.4.5 Fortalecimiento de las organizaciones de víctimas.	125
4.2.5 Contexto: Participación de las O.V. en un pueblo de Santander.....	126
4.2.5.1 Formación del subcomité local.....	126
4.2.5.2 Debate y Propuesta de Políticas.....	127
4.2.5.3 Contribución a la Formulación de Políticas.....	127
4.2.5.4 Seguimiento de la implementación.....	127
4.2.5.5 Evaluación y recomendaciones.....	128
4.2.5.6 Transparencia y rendición de cuentas.....	128
4.2.5.7 Impacto en Villa Esperanza.	128
4.3 Análisis de contratación pública y restricciones para O.V. en Santander: Política Pública de víctimas	130
4.3.1 Sobre las modalidades de contratación pública.....	131
4.2.6 Régimen de inhabilidades en la contratación pública	145
4.2.7 Participación de organizaciones de víctimas	152
4.2.8 Inhabilidad participación de víctimas.....	154
4.2.9 Impacto en la contratación.....	155
4.3.2 Situación actual de los municipios del departamento de Santander	156
4.3.3 Análisis de lo expuesto en modalidades de contratación pública y los regímenes de inhabilidades e impedimentos que puedan limitar la participación de las O.V. en los procesos contractuales	159

4.3.4 Propuestas de Medidas Efectivas para la Participación de las O.V en los procesos contractuales según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a partir de la experiencia departamental 2020-2023.	161
5. Conclusiones	166
Referencias.....	172
Apéndices.....	184

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. <i>Marco legal de las víctimas en el conflicto armado colombiano</i>	41
Tabla 2. <i>Participación de las víctimas</i>	62
Tabla 3. <i>Mecanismos de participación</i>	63
Tabla 4. <i>Incidencia en la formulación del plan de desarrollo</i>	64
Tabla 5. <i>Participación en subcomités de justicia transicional</i>	64
Tabla 6. <i>Aprobación en el Comité de Justicia Transicional</i>	64
Tabla 7. <i>Vedaba a los Procesos Contractuales de Administraciones Locales</i>	65
Tabla 8. <i>Fuentes de Información de la Investigación.</i>	73
Tabla 9. <i>Dependencias responsables de la política de víctimas en cada municipio</i>	86
Tabla 10. <i>Criterios de valoración para los componentes de los PD y los PAT</i>	86
Tabla 11. <i>Censo poblacional y de víctimas de los municipios de la muestra</i>	87
Tabla 12. <i>Presupuesto asignado a auxilios por municipio</i>	91
Tabla 13. <i>Organizaciones de víctimas por municipio</i>	92
Tabla 14. <i>Ejemplos de contratación directa</i>	117
Tabla 15. <i>Modalidades de contratación utilizadas</i>	118
Tabla 16. <i>Ejemplos de contratación directa en municipios</i>	118
Tabla 17. <i>Detalles del proceso de contratación en Piedecuesta</i>	119
Tabla 18. <i>Uso del SECOP en el proceso de contratación</i>	119
Tabla 19. <i>Mecanismos de participación en la política pública de víctimas</i>	128
Tabla 20. <i>Incidencia de las O.V. en el plan de desarrollo</i>	129
Tabla 21. <i>Participación en subcomités de justicia transicional</i>	129
Tabla 22. <i>Aprobación en el comité de justicia transicional</i>	129

Tabla 23. <i>Veeduría a los procesos contractuales de administraciones locales</i>	130
Tabla 24. <i>Ejemplos de contratación directa en municipios (2020-2023)</i>	130
Tabla 25. <i>Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades – Ley 80 de 1993</i>	145
Tabla 26. <i>Inhabilidades e Incompatibilidades previstas en otras leyes</i>	148
Tabla 27. <i>Ejemplo de impacto en contratación</i>	156
Tabla 28. <i>Consultas y evaluaciones del SECOP</i>	156

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. <i>Categorías conceptuales</i>	83
Figura 2. <i>Alcance metodológico de la investigación</i>	83
Figura 3. <i>Ubicación geográfica de los municipios consultados</i>	85
Figura 4. <i>Focos de análisis de componentes de la estructura general de los PD y los PAT</i>	89

LISTA DE APÉNDICES

Apéndice A. <i>Formato ficha análisis bibliográfico y documental</i>	184
Apéndice B. <i>Preguntas del derecho de petición</i>	185

RESUMEN

La investigación analiza la participación efectiva de las Organizaciones de Víctimas (O.V.) del conflicto armado en los procesos de contratación estatal en el Departamento de Santander, en el marco de la Ley 1448 de 2011. El estudio parte del reconocimiento normativo del derecho de las víctimas a intervenir en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, y plantea como problema la limitada materialización de dicha participación en escenarios contractuales. El objetivo general consistió en proponer medidas de participación efectiva para las O.V. en procesos contractuales adelantados en Santander entre 2020 y 2023. Para alcanzarlo, se detalló la estructura de los Planes de Acción Departamental (PAD) y los Planes de Acción Territorial (PAT), se identificaron escenarios potenciales de participación, y se examinaron las modalidades de contratación más frecuentes en los municipios, junto con el régimen de inhabilidades e impedimentos que pueden restringir la inclusión de estas organizaciones. La metodología correspondió a un paradigma y método cualitativo con diseño descriptivo, fundamentado en la recolección de datos a través de documentos primarios y secundarios. Los resultados evidencian que, aunque la contratación directa y la mínima cuantía constituyen modalidades con potencial para habilitar la participación de las O.V., la complejidad normativa, la falta de recursos técnicos y financieros, y la ausencia de voluntad política en algunos municipios limitan su efectividad. Frente a ello, se plantean medidas orientadas a la simplificación de requisitos, la capacitación y asistencia técnica, la incorporación explícita de las O.V. como ejecutoras en los PAT, el fortalecimiento de los mecanismos de veeduría y control social, y la garantía de acceso a la información pública.

Palabras clave: participación, organizaciones de víctimas, Ley 1448 de 2011, contratación pública, restricciones regulatorias

ABSTRACT

The research analyzes the effective participation of Victims' Organizations (O.V.) of the armed conflict in state contracting processes in the Department of Santander, within the framework of Law 1448 of 2011. The study begins with the regulatory recognition of victims' right to intervene in the formulation, implementation, and monitoring of public policies, and identifies as a problem the limited materialization of such participation in contractual settings. The general objective was to propose measures for effective participation of O.V. in contractual processes carried out in Santander between 2020 and 2023. To achieve this, the structure of the Departmental Action Plans (PAD) and Territorial Action Plans (PAT) was detailed, potential participation scenarios were identified, and the most frequent contracting modalities in the municipalities were examined, along with the regime of disqualifications and restrictions that may limit the inclusion of these organizations. The methodology corresponded to a qualitative paradigm and method with a descriptive design, based on data collection through primary and secondary documents. The results show that, although direct contracting and minimum amount contracting represent modalities with potential to enable O.V. participation, regulatory complexity, lack of technical and financial resources, and absence of political will in some municipalities limit their effectiveness. In response, measures are proposed aimed at simplifying requirements, providing training and technical assistance, explicitly incorporating O.V. as executors in the PAT, strengthening oversight and social control mechanisms, and ensuring access to public information.

Keywords: participation, victims' organizations, Law 1448 of 2011, public procurement, regulatory restrictions.

GLOSARIO

Acompañamiento psicosocial: servicios profesionales de atención emocional y terapia para las víctimas con el fin de superar traumas e impactos psicológicos.

Comisión de Reparación y Reconciliación (CNRR): organismo encargado de formular políticas de reparación integral a las víctimas y promover la reconciliación.

Conflicto armado en Colombia: conflicto prolongado que involucró a grupos armados guerrilleros, paramilitares y fuerzas del Estado. Ha causado desplazamiento forzado, homicidios y otras violaciones graves de Derechos Humanos.

Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011): norma del ordenamiento jurídico colombiano cuyo propósito es el reconocimiento y asistencia integral para las víctimas del conflicto armado colombiano. Para tal fin, establece medidas de reparación, atención y prevención de nuevas victimizaciones.

Medidas de asistencia: acciones y programas para proporcionar apoyo y atención médica, psicológica y social a las víctimas.

Medidas de prevención: estrategias dirigidas a evitar la repetición de hechos victimizantes y a garantizar la no repetición del conflicto.

Organización de víctimas: grupos y colectivos integrados por personas que han sido directamente afectadas por el conflicto armado, cuyo objetivo es visibilizar sus demandas y hacer valer sus derechos.

Plan de Acción Territorial (PAT): documento estratégico elaborado a nivel local que define las acciones y recursos necesarios para implementar políticas de reparación y atención integral a las víctimas del conflicto armado en una región específica. El PAT busca adaptar las

directrices nacionales a las necesidades y contextos locales, coordinando esfuerzos entre diferentes entidades y actores locales.

Plan de Desarrollo: documento de planificación gubernamental que establece las estrategias y proyectos a mediano y largo plazo para el desarrollo económico, social y cultural de una región o país. En el contexto de la Ley 1448, el Plan de Desarrollo incluye objetivos y acciones específicas para la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado, integrando las políticas públicas nacionales con las necesidades locales.

Registro Único de Víctimas (RUV): base de datos nacional que identifica y registra a las víctimas del conflicto armado, permitiendo el acceso a programas y servicios.

Reparación integral: conjunto de medidas destinadas a restablecer los derechos de las víctimas y a la compensación de los daños sufridos, incluyendo aspectos económicos, sociales y psicológicos.

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV): conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial, junto con organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas para la atención y reparación integral de las víctimas.

Verificación de hechos: proceso de investigación y recopilación de información sobre hechos victimizantes para determinar responsabilidades y aplicar las medidas de reparación.

Medidas de restitución de tierras: proceso mediante el cual se busca devolver a las víctimas de desplazamiento forzado las tierras de las que fueron despojadas con ocasión del conflicto.

INTRODUCCIÓN

La participación efectiva de las Organizaciones de Víctimas (O.V.) constituye un derecho reconocido por la Ley 1448 de 2011, que establece la obligación de garantizar la intervención de las víctimas en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas que les conciernen. Esta participación no se limita a los espacios consultivos y deliberativos, como las mesas de participación efectiva de víctimas, sino que también puede materializarse mediante su inclusión como contratistas en los diferentes niveles de la contratación pública vinculada a la reparación y atención integral.

De esta manera, la participación de las O.V. en la contratación estatal contribuye al ejercicio de derechos constitucionales y legales, al permitirles incidir en la formulación de políticas públicas que respondan a sus necesidades, vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de reparación, y promover la inclusión de la población víctima en los procesos de desarrollo. No obstante, este ejercicio enfrenta múltiples obstáculos. La complejidad en la estructuración de los requisitos por parte de las Entidades Estatales en los diferentes procedimientos contractuales, la insuficiencia de recursos financieros y técnicos, así como la limitada voluntad política en algunas entidades territoriales, han restringido la capacidad real de las organizaciones para participar de manera efectiva en los procesos contractuales, afectando con ello la garantía plena de sus derechos.

En este contexto, resulta fundamental plantear medidas orientadas a superar dichas limitaciones, tales como la simplificación de los requisitos de acceso a la contratación pública, la destinación de recursos para el fortalecimiento de capacidades organizativas y técnicas, y el impulso de acciones institucionales que aseguren la voluntad política necesaria para su inclusión efectiva.

En concordancia con lo anterior, el propósito central de esta investigación es proponer medidas de participación efectiva para las O.V. del conflicto armado en los procesos contractuales desarrollados en el Departamento de Santander durante el periodo 2020-2023, conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011. Para alcanzar este fin, se examina la estructura de los Planes de Acción Departamental (PAD) y de los Planes de Acción Territorial (PAT) de algunos municipios, identificando las metas relacionadas con la política pública de víctimas, los posibles escenarios de participación contractual de las organizaciones, las modalidades de contratación utilizadas, así como el régimen de inhabilidades e impedimentos.

La metodología empleada corresponde a un paradigma y método cualitativo con diseño descriptivo, sustentado en la recolección y análisis de información obtenida mediante una revisión documental de fuentes primarias y secundarias lo que permitió triangular y validar los hallazgos. Finalmente, el documento se estructura en secciones en las que se expone el planteamiento y los elementos generales de la investigación, se presentan los resultados del análisis y se formulan conclusiones y recomendaciones encaminadas a fortalecer la participación efectiva de las Organizaciones de Víctimas en la contratación estatal.

Resulta necesario proponer modificaciones normativas y sugerir la implementación de diversos mecanismos encaminados a garantizar la participación efectiva. Algunas medidas que deben encaminarse a hacer uso de criterios diferenciales, contratación especial como convenios solidarios; la destinación de recursos y capacitación y el fortalecimiento de la voluntad política de las entidades estatales para garantizar la participación efectiva de las organizaciones de víctimas, incluso en procesos de contratación.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del problema

A través de la presente investigación se va a analizar la participación de las víctimas del conflicto armado en la contratación estatal en Colombia, entendida como un componente esencial de la política pública de atención y reparación integral, con el propósito y objetivo de proponer medidas de participación efectiva para las Organizaciones de Víctimas de conflicto armado, en los procesos contractuales que se adelantan en el Departamento Santander; según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

Por lo tanto, este objeto de estudio se aborda desde una perspectiva crítica y aplicada al contexto colombiano, delimitando el análisis al Departamento de Santander durante los años 2020 y 2021. De esta manera, se busca precisar las particularidades espaciales y temporales que enmarcan el problema y que permiten identificar las singularidades de la participación de las víctimas en los procesos contractuales desarrollados en dicho periodo.

En correspondencia con este propósito, la investigación se orienta hacia un análisis crítico de los diferentes escenarios y modalidades de participación de las víctimas en la contratación estatal en el Departamento de Santander, a partir de la revisión del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que corresponde a la Ley 80 de 1993 y normas complementarias, y al mismo tiempo las disposiciones contenidas en la ley de víctimas, los decretos complementarios y los actos administrativos proferidos por las entidades competentes como lo son la Ley 1448 de 2011, el artículo 17 de la resolución 0388 de 2013, modificado por

par resolución 00828 de 2014, y la resolución 01281 de 2016 literal f, y las demás que correspondan .

En ese orden de ideas, el presente trabajo investigativo quiere identificar los escenarios de viabilidad y restricción para la participación de las Organizaciones de Víctimas en la ejecución de los procesos de contratación estatal. Por lo tanto, el análisis se orienta a determinar las condiciones bajo las cuales dicha participación puede resultar efectiva y compatible con los principios de legalidad y con los protocolos de participación establecidos en la normativa vigente.

Para este fin, resulta conveniente a revisión del marco normativo aplicable a la contratación pública, integrado por las disposiciones generales Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, los decretos complementarios y los actos administrativos expedidos por entidades competentes en la implementación de la política pública de víctimas. Este análisis busca establecer si existen inhabilidades o impedimentos legales que limiten la participación de las Organizaciones de Víctimas en los procesos contractuales adelantados por los municipios del Departamento de Santander, de manera que se pueda valorar la viabilidad de su rol no solo como instancias de veeduría, sino también como posibles ejecutoras de recursos públicos conforme a la Ley 1448 de 2011.

Bajo esta perspectiva, resulta necesario identificar los mecanismos que permitan superar la brecha existente en la actualidad. Como ejemplo, el municipio de Lebrija, Santander, que ha confiado la ejecución de las políticas públicas de víctimas a terceros (contratistas), quienes, si bien pueden tener un conocimiento académico o profesional sobre el tema, no cuentan en sus equipos de trabajo con personas líderes o población víctima, quienes conocen de primera mano las necesidades que debe abordar el Estado en cabeza de la administración municipal. Esto ha relegado la participación de las víctimas a una actividad meramente diplomática y protocolaria, como

requisito para la aprobación del Plan de Acción Territorial (PAT) o demás instrumentos de análisis que debe formular la administración pública según lo expresado en el colectivo de las Mesas de Participación de Víctimas.

En concordancia con lo anterior, este planteamiento se fundamenta en el análisis de los componentes de atención previstos en la Ley 1448 de 2011 que corresponde a: 1) asistencia humanitaria y atención a las víctimas, 2) reparación integral, 3) retornos, reubicaciones y restitución de tierras, 4) memoria y medidas de no repetición, y 5) registro y participación efectiva de las víctimas (Citado en De Zubiría, 2019). Sobre este último componente, Bustamante (2014), en su calidad de subdirector de participación de la UARIV entre 2014 y 2018, señaló que:

La participación de las víctimas del conflicto armado en las políticas de atención, asistencia y reparación integral es un hecho reciente tanto en Colombia como en el mundo, participación que se concibe como el eje fundamental de aplicación y desarrollo de la Ley de Víctimas, y que implica un profundo cambio histórico en las relaciones del Estado con la población afectada por el conflicto armado (párr. 1).

Así las cosas, el problema de esta investigación en síntesis se plantea en los siguientes términos: aunque el marco normativo reconoce la participación efectiva de las víctimas, en la práctica y conforme a la experiencia se ha podido evidenciar que las Organizaciones de Víctimas han quedado relegadas a espacios consultivos y de control, sin incidencia real en la ejecución contractual. Es por esta razón que se plantea una revisión centrada en el Departamento de Santander durante los años 2020 y 2021.

Esta situación resulta particularmente relevante porque la participación activa de las víctimas en la ejecución contractual no solo fortalecería la legitimidad y eficacia de la política pública de atención y reparación integral, sino que también garantizaría que los recursos destinados a este fin se apliquen con mayor pertinencia y cercanía a las necesidades reales de la población afectada por el conflicto. Permitir que las Organizaciones de Víctimas tengan un acceso más directo a la contratación estatal contribuye a empoderar a estas comunidades, a promover la transparencia en la gestión pública y a consolidar escenarios de verdadera reparación y no repetición.

De acuerdo con el planteamiento del problema expuesto, este trabajo investigativo quiere identificar los escenarios de viabilidad y restricción para la participación de las Organizaciones de Víctimas en la ejecución presupuestal y en los procesos de contratación estatal. En este sentido, el análisis se orienta a determinar las condiciones bajo las cuales dicha participación puede resultar efectiva y compatible con los principios de legalidad y con los protocolos de participación establecidos en la normativa vigente.

En correspondencia con las anteriores formulaciones, en este punto es posible enunciar las preguntas que orientadoras los esfuerzos de la investigación, así:

¿Cuáles serían las medidas de participación efectivas, en materia contractual que pueden tener las O.V. en el marco del conflicto armado en el Departamento de Santander, acordes con el artículo 28 numeral 5 de la Ley 1448 de 2011, frente al cumplimiento de las políticas públicas?

Asimismo, algunas preguntas auxiliares que contribuyen a delimitar la intención:

¿Qué tipo de medidas de participación contractual serían más efectivas para las O? ¿del conflicto armado en el Departamento de Santander?; ¿Cuáles serían los beneficios de la

participación contractual de las O? ¿del conflicto armado en el Departamento de Santander? y finalmente:

¿Cómo se pueden articular las medidas de participación contractual de las O? ¿del conflicto armado con las políticas públicas en el Departamento de Santander?

1.2 Hipótesis

En la actualidad, la participación efectiva de las organizaciones de víctimas, de conformidad con el artículo 28, numeral 5, de la Ley 1448 de 2011, ha sido relegada a los dos extremos de los derechos allí contenidos, como lo son la formulación y el seguimiento a las políticas públicas de víctimas. Sin embargo, en lo que se refiere a la implementación, las entidades estatales han asumido que esta participación no debe ir más allá que al derecho de ser incluidas como beneficiarias dentro de los programas o proyectos que se brinden en favor de esta comunidad.

En la actualidad se carece de información suficiente sobre la capacidad, estructura e idoneidad de las Organizaciones de Víctimas para ejecutar recursos públicos mediante procesos contractuales. En la práctica, los recursos destinados al cumplimiento de los Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Acción Territorial (PAT) suelen ser ejecutados por terceros como fundaciones y organizaciones privadas que, a través de modalidades como la contratación directa, asumen la implementación de las políticas públicas dirigidas a la población víctima del conflicto armado.

En este sentido, el objetivo es descartar los postulados de incompatibilidad e inhabilidad como elementos de restricción que impidan la participación de las Organizaciones de Víctimas en calidad de oferentes dentro de los procesos de contratación adelantados por la Gobernación de Santander y por los municipios que integran el departamento, en tanto entes territoriales autónomos.

Por lo tanto, esta tesis se elaboró con el propósito de aportar bases sólidas para mejorar o, en su defecto, proponer nuevos mecanismos de participación que permitan a las Organizaciones de Víctimas superar su rol limitado de consejeras, espectadoras o beneficiarias, y avanzar hacia una mayor participación como ejecutoras del proceso contractual a través del cual se suplen las necesidades para el cumplimiento de las políticas públicas.

1.3 Justificación

La Ley 1448 de fecha 10 de junio de 2011 dispone de la adaptación de medidas y programas integrales de protección para las víctimas, mediante la formulación e implementación de políticas públicas encaminadas a la promoción como un eje central de la participación de este grupo poblacional en la implementación y ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos. En ese sentido, la participación constituye una medida de satisfacción y goce efectivo de derechos, mediante la cual se busca que las víctimas logren identificar sus necesidades y puedan formular propuestas orientadas a mitigar o cesar los hechos que las han marginado en la sociedad (Congreso de Colombia, 2011).

De acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2020), la Ley 1448 busca que el Estado colombiano otorgue un trato integral y sistemático a las necesidades de las víctimas, generalmente invisibilizadas, promoviendo la reparación frente a las violaciones de los Derechos Humanos sufridas. En consonancia, y reconociendo el papel preponderante de la participación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2023) concibe la participación como un medio y no como un fin dentro del proceso de justicia restaurativa, ya que constituye el vehículo por el cual las víctimas inciden para materializar sus derechos, superar su

condición de vulnerabilidad y alcanzar un estatus pleno de ciudadanía política, económica, social y cultural en el marco del Estado Social de Derecho.

Del mismo modo, la participación es reconocida como principio constitucional y derecho fundamental. Por tanto, el Estado tiene la obligación de protegerla, garantizarla y promoverla, especialmente en poblaciones que, como las víctimas del conflicto armado requieren de una protección reforzada. Este derecho busca fortalecer, facilitar y resguardar los mecanismos de incidencia efectiva de las víctimas, tanto en organizaciones formales como informales, considerando la diversidad de hechos victimizantes y aplicando enfoques diferenciales y étnicos (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2023).

Conforme a lo anterior, se evidencia la necesidad y el deber de inclusión de las O.V. en la participación efectiva y en la toma de decisiones como mecanismos para el tratamiento de los factores desencadenantes de victimización e incluso de revictimización de esta población. Su participación efectiva constituye el primer paso para garantizar el amparo de los derechos constitucionales de las víctimas, para que luego, acompañadas con acciones concretas derivadas de la aplicación real de las Políticas Públicas constituyan dispositivos de incidencia efectiva en esta población.

En la actualidad, las metas relacionadas con la ejecución de la política pública de reparación integral a las víctimas se establecen en los Planes de Desarrollo y en los Planes de Acción Territorial, que deben ser suscritos por las entidades territoriales desde el primer año de gobierno. De esta manera, la responsabilidad de ejecutar estas metas se ha asignado a las secretarías de gobierno, que muchas veces las materializan por sí mismas o a través de un operador o tercero, conforme lo permite la contratación estatal. Esto permite satisfacer las diferentes

medidas de reparación integral a la población víctima, como la participación, la asistencia y la verdad.

En ese orden de ideas, el Congreso de Colombia (1993), mediante la Ley 80 de 1993, estableció el estatuto general de contratación de la administración pública, definiendo principios y disposiciones que orientan estos procesos. Posteriormente, el Congreso de Colombia (2007), a través de la Ley 1150 de 2007, determinó las modalidades de contratación que debe aplicar el Estado para la adquisición de bienes, obras y servicios. Cabe resaltar que, sin importar la modalidad contractual, todo proceso debe cumplir con requisitos jurídicos, técnicos, de experiencia y financieros, cuyo propósito es garantizar transparencia y eficiencia.

Sin embargo, en la práctica estas exigencias representan un desafío para la participación de las O.V., dadas sus limitaciones organizativas y presupuestales. Esta investigación no pretende señalar una prohibición normativa, sino analizar los factores que pueden estar reduciendo la participación de las O.V. y proponer medidas que fortalezcan su inclusión como ejecutoras de políticas públicas.

Es de anotar que, este trabajo también se fundamenta en algunos informes que el Gobierno Nacional presenta al Congreso, conforme al artículo 202 de la Ley 1448, así como en los balances periódicos de la política pública para la atención y reparación integral de víctimas. Desde 2013 hasta la actualidad, las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) han evidenciado que, aunque existen avances, las O.V. mantienen su insatisfacción respecto a una participación que aún no resulta plenamente efectiva, especialmente en relación con la ejecución del presupuesto. Incluso, se observa un contraste entre los reportes de cumplimiento presentados por la UARIV, coordinadora del SNARIV, y la percepción de las víctimas sobre la efectividad de la política.

En el Séptimo Informe de Seguimiento (2019-2020), la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (2020) emitió amplias recomendaciones, dirigidas tanto a la UARIV como a otras entidades del SNARIV, debido a la transversalidad de las medidas de atención, asistencia y reparación. En el mismo informe se destacaron avances como la creación de Mesas de Participación de Víctimas, la implementación del Protocolo de Participación Efectiva y la incorporación de enfoques diferenciales. No obstante, también se reiteró la falta de compromiso real de varias alcaldías, gobernaciones y entidades nacionales, como el Ministerio del Trabajo, el MVCT, el ICBF, la Fiscalía General de la Nación y la UNP, que no solo han incumplido lo dispuesto en la Ley 1448, sino que han ignorado el derecho a la participación de las víctimas en su implementación.

Este incumplimiento se traduce en un gasto invisible, pues los recursos destinados no logran impactar de manera efectiva en las necesidades de la población víctima. En la Primera Sección: Presupuesto, la Contraloría General de la República (CGR) estimó en \$357,4 billones constantes de 2020 el costo de implementar, durante diez años, catorce de las medidas de la Ley 1448. Dicho cálculo es solo indicativo, ya que no contempla todas las medidas ni los aportes de las entidades territoriales (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, 2020).

De igual forma, la Comisión (2020) reafirmó el descontento de las víctimas frente al incumplimiento de los entes territoriales en la provisión de garantías materiales para la participación mediante las mesas creadas por la Ley 1448 de 2011. El análisis evidencia que los factores presupuestales no son los únicos que explican la falta de cumplimiento, ya que también influyen elementos de gestión y voluntad política. Aunado a ello, preocupa que los entes territoriales sigan formulando políticas públicas para las víctimas sin incorporar sus demandas, incluso cuando estas se expresan a través de instancias legítimas como las mesas de participación.

Esta práctica restringe el derecho fundamental de participación (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, 2020).

A esta problemática se suma la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19, que redujo los espacios de participación, dificultó el acceso a información sobre procesos contractuales y limitó la identificación de operadores responsables. Esto ha prolongado la efectividad material de la participación en la población afectada. Otro aspecto relevante se relaciona con los gastos desconocidos por gran parte de la comunidad víctima, derivados de la tercerización contractual en la ejecución presupuestal. El caso del municipio de Lebrija, Santander, muestra que entre 2020 y 2022 una parte significativa del presupuesto se destinó a entidades sin ánimo de lucro, que reportaron gastos de hasta un 40% en parafiscales y honorarios, reduciendo la ejecución efectiva de la política pública a solo un 60%.

Por todo lo expuesto, esta investigación se justifica en varios frentes. Desde lo metodológico, permite un análisis multidisciplinario, centrado en el Derecho pero complementado con aportes de la Administración Pública y la Investigación Social. Desde lo teórico y conceptual, contribuye a consolidar conocimiento en torno a políticas públicas, participación ciudadana y atención a víctimas. Desde lo práctico, aborda un problema real en Santander, donde las O.V. han expresado insatisfacción frente a la ejecución de recursos, siendo urgente proponer medidas que fortalezcan su incidencia en la contratación estatal. Finalmente, desde la perspectiva jurídica, cobra relevancia por la necesidad imperiosa de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, especialmente su derecho a participar en la ejecución de políticas públicas de atención y reparación integral, conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011).

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

Proponer medidas de participación efectiva para las Organizaciones de Víctimas de conflicto armado, en los procesos contractuales que se adelantan en el Departamento Santander; según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a partir de la experiencia departamental 2020-2023.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Detallar la estructura de los planes de acción departamental y una muestra de sus municipios, con relación a las metas que aborden la política pública de víctimas del conflicto armado.

Identificar escenarios de participación contractual de las O.V. en los diferentes municipios del Departamento de Santander, con respecto a la ejecución de estas políticas públicas.

Analizar las modalidades de contratación pública y los regímenes de inhabilidades e impedimentos que puedan limitar la participación de las O.V. en los procesos contractuales, que adelanten los diferentes municipios del Departamento de Santander.

2. Marco referencial

Después de estas precisiones de orden temático y metodológico, conviene en este punto trasladar la atención a los aspectos paradigmáticos, teóricos y conceptuales que ofician como rejilla que soporta los esfuerzos de esta pesquisa.

2.1 Paradigma, teoría general y teoría sustantiva

El paradigma de la investigación, de acuerdo con Finol y Vera (2020), puede asumir diversas formas. En el caso de este estudio, se adopta el enfoque cualitativo, orientado al análisis de la relación entre el sujeto y el objeto de estudio. A su vez, Fuentes et al. (2020) señalan que el paradigma cualitativo tiene como propósito describir los fenómenos propios de su análisis, con el fin de comprender y aproximarse a una parte de la realidad.

Así las cosas, la presente investigación se adscribe al paradigma cualitativo, dado que su propósito central no es medir variables numéricas ni establecer correlaciones estadísticas, sino comprender en profundidad los mecanismos de participación de las víctimas en la contratación estatal a partir de la experiencia en el Departamento de Santander durante el periodo 2020-2023. Este enfoque permite analizar la relación entre el sujeto y el objeto de estudio, reconociendo la interacción de actores sociales, institucionales y normativos que intervienen en la implementación de la política pública de víctimas y su ejecución a través de la contratación estatal con participación de las OV.

En este sentido, el paradigma cualitativo brinda el marco adecuado para interpretar las dinámicas sociales, jurídicas e institucionales que determinan el grado de incidencia de las víctimas en los procesos contractuales, generando una comprensión integral que sirva de base para

proponer mecanismos de fortalecimiento de su participación efectiva. Ahora bien, el proceso adelantado en este marco de referencia permite fijar, desde un análisis histórico-jurídico, la implementación de medidas que mejoren los procesos de participación de las víctimas del conflicto armado según la Ley 1448 de 2011, en materia contractual, frente a la ejecución de políticas públicas que sean para su beneficio. Estas acciones, como se presentan, introducen un concepto útil y novedoso que pretende minorar las brechas materiales que delimitan el marco normativo de contratación estatal del país en desarrollo de las políticas públicas de este tipo.

La historia de Colombia muestra cómo el conflicto armado ha sido más que un simple episodio. Su complejidad ha sido abordada por autores como Jiménez (2024) quien indica que el análisis de la violencia en Colombia entre 1948 y 1977 muestra que este fenómeno no ha sido homogéneo ni abstracto, dado que, se encuentra profundamente ligado a las particularidades regionales y a los contextos políticos del país. La violencia bipartidista primero se entendió como una lucha nacional, pero con el paso del tiempo adquirió expresiones diversas: desde la confrontación entre liberales y conservadores, pasando por el bandolerismo de los años sesenta, hasta la aparición de guerrillas de inspiración marxista en los setenta.

Por lo tanto, las actitudes sociales frente a la violencia cambiaron según su intensidad, sus actores y su relación con la cultura política. Mientras en algunos momentos se justificó como legítima defensa o represión necesaria, en otros se rechazó por sus excesos y violaciones a los derechos ciudadanos, lo que debilitó la confianza en el Estado, especialmente en zonas rurales militarizadas. Durante el Frente Nacional, la alternancia bipartidista trajo estabilidad y redujo la letalidad política, pero también limitó la pluralidad democrática, lo que generó descontento en sectores sociales y nuevas corrientes de izquierda. A su vez, la Guerra Fría permeó el escenario

interno: el Estado y las guerrillas recurrieron a ideologías globales para justificar sus acciones, lo que intensificó la represión hacia sindicatos, estudiantes y campesinos (Jiménez, 2024).

Por otra parte, Correa (2024) expresa que en Colombia con ocasión a las diversas consecuencias de la violencia se han implementado acciones significativas orientadas al reconocimiento y dignificación de las víctimas, entre ellas la expedición de la Ley de Víctimas, la apertura de un museo de la memoria y la conformación del Centro Nacional de Memoria Histórica, destacando que estas iniciativas buscan reafirmar la existencia de múltiples perspectivas de verdad y, al mismo tiempo, ofrecer un escenario plural de investigación que contribuya a la reparación y a la garantía del derecho a la verdad.

En este punto, es importante resaltar que, al igual que la violencia tuvo expresiones regionales, la implementación de la Ley 1448 también presenta particularidades territoriales que inciden en la manera en que se garantiza la participación de las víctimas. En el caso de Santander, entre 2020 y 2023, el análisis de los planes de acción departamentales y municipales permite evidenciar los avances y limitaciones en la inclusión de las organizaciones de víctimas dentro de la ejecución de los procesos contractuales. Por tanto, comprender estas dinámicas históricas y normativas resulta esencial para dimensionar la importancia de diseñar mecanismos efectivos que fortalezcan la participación de las víctimas en la ejecución de las políticas públicas, no solo como beneficiarias pasivas, sino como actores activos y veedores dentro de la contratación estatal.

Ahora bien, uno de los hitos más importantes en el reconocimiento de los derechos de las víctimas en Colombia lo constituye la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, en la medida que, esta providencia, de agencia oficiosa impulsada por las Asociaciones de desplazados, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, al evidenciar la vulneración sistemática y reiterada de sus derechos fundamentales. Así mismo, ordeno al Estado

diseñar y ejecutar políticas públicas específicas de atención y reparación, y fortaleció el principio de participación efectiva de las víctimas en dichos procesos (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

Por consiguiente, resulta fundamental proyectar, desde un análisis jurisprudencial y doctrinal, cómo esta sentencia ha delineado el alcance de la injerencia que deben tener las organizaciones de víctimas en la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas. Así, como lo indica la Corte Constitucional (2004) las víctimas no deben ser vistas únicamente como actores pasivos, sino como beneficiarios y veedores activos de su cumplimiento.

Cabe destacar que, la Sentencia T-025 de 2004 ha sido considerada por muchos como una providencia “hito” del neoconstitucionalismo, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzado, siendo esta una figura utilizada con el ánimo de dejar en evidencia la ineficiencia del Congreso y del Ejecutivo en la garantía de los derechos fundamentales, lo cual generaba vacíos y estaba afectando la materialización de los derechos humanos de la población víctima del conflicto armado (Corte Constitucional, 2004).

De otro lado, resulta necesario indicar que el Congreso de Colombia (2011) a través de la Ley 1448 de 2011 ha establecido el derecho que tienen las víctimas de intervenir en la construcción, ejecución y evaluación de los espacios de diálogo institucional y comunitario relacionados con la política de prevención, atención y reparación integral a las víctimas. Así mismo, se establecen las mesas de participación de las víctimas como medio para asegurar la participación activa y efectiva de las víctimas en las etapas de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, en la cual se debe garantizar la inclusión de mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, de manera que sus agendas y necesidades específicas queden representadas.

Sin embargo, pese a lo dispuesto en la ley para la participación de las víctimas que puede ser a través de diferentes escenarios en cuanto a ejecución, se evidencia la necesidad de fortalecer su articulación con los procesos de contratación estatal. Lo anterior, en atención a que si bien se adelantan procesos contractuales encaminados a satisfacer necesidades conforme a las políticas públicas para reparar a las víctimas, se ha podido evidenciar que no siempre logran responder de manera efectiva a las necesidades de las comunidades víctimas. En la práctica, con frecuencia se convierten en instrumentos de gestión administrativa orientados al cumplimiento de metas de gobernabilidad, más que en verdaderos mecanismos de transformación social. De ahí que, surge el motivo de querer proponer medidas de participación efectiva para las Organizaciones de Víctimas de conflicto armado, en los procesos contractuales que se adelantan en el Departamento Santander; según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a partir de la experiencia departamental 2020-2023. En el entendido que, las víctimas son quienes más conocen su realidad y las necesidades imperiosas que tienen.

A partir de lo anterior, y conforme a lo planteado por Leal (2021), la teoría del neoconstitucionalismo se ha caracterizado por una interpretación del derecho fundada en la supremacía del texto constitucional, con fuerza vinculante y garantía jurisdiccional de los derechos. Bajo esta teoría, la Constitución compuesta por principios y valores se erige como referente normativo de aplicación directa por parte de los jueces. Así las cosas, y en concordancia con el mandato de paz promovido por el artículo 22 de la Constitución política de Colombia (1991) que hace referencia a la obligatoriedad de la paz como un derecho y deber, resulta necesario analizar cómo se concreta la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en la contratación estatal. De este análisis surge el interrogante sobre cuáles serían las medidas de

participación efectivas, en materia de contratación estatal que pueden tener la OV del conflicto armado.

En este marco, la teoría general que orienta la investigación corresponde al neoconstitucionalismo, entendido como la corriente que fundamenta la supremacía de la Constitución, la fuerza vinculante de los derechos fundamentales y su aplicación directa por parte de los jueces (Leal, 2021). Bajo esta perspectiva, los principios constitucionales guían la interpretación de las normas de participación ciudadana, de contratación estatal y la construcción de la paz. Por su parte, la teoría sustantiva se concreta en el análisis de la participación efectiva de las organizaciones de víctimas del conflicto armado en la contratación pública, particularmente a partir de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, sus mecanismos de implementación territorial y las restricciones o vacíos que puedan afectar dicha participación en el Departamento de Santander durante el periodo 2020–2023.

2.2 Estado del arte o de conocimiento

Se resalta que, el estado del arte se centró en publicaciones académicas y documentos técnicos producidos entre 2020 y 2025 que abordan, por un lado, la participación de las víctimas en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública y, por otro, la contratación pública con objetivos sociales como acciones afirmativas, criterios de desempate y puntajes diferenciales. La literatura identificada se organiza en dos vertientes: 1) estudios que describen y evalúan los escenarios de participación y su eficacia para incidir en decisiones públicas (Buitrago, 2020; Mayorga, 2021; Ríos, 2021; Rebolledo, 2024); y 2) trabajos que analizan la incorporación de criterios diferenciales en la contratación estatal como instrumento de inclusión (Medina, 2025).

Si bien estos aportes permiten entender los avances normativos e institucionales y las capacidades de organización de las víctimas, se observa una brecha específica: la evidencia empírica que conecte, de forma directa, la participación de las organizaciones de víctimas con resultados concretos del ciclo contractual planeación, selección, ejecución y seguimiento es aún incipiente, especialmente en clave territorial para el Departamento de Santander (2020–2023).

Para empezar, se encuentra la investigación realizada por Buitrago (2020) que fue titulada “Sistematización de la experiencia de la Mesa Departamental de Víctimas del Conflicto Armado de Antioquia –Sociedad civil- 2007-2018, como aporte a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición CEV”. El objetivo fue el de reconocer, a partir de la experiencia, el camino recorrido por la Mesa Departamental de Víctimas del Conflicto Armado de Antioquia –Sociedad Civil– (MDVSC) desde su conformación, en su labor de visibilizar a las víctimas como sujetos de derechos que desempeñan un rol esencial en la exigencia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como en la construcción de la paz. Respecto a la metodología, el proceso se apoyó en el modelo de sistematización de experiencias, concebido como un enfoque que trasciende la simple organización de información y que contempla diversos aspectos que inciden, de diferentes formas, en el desarrollo de los procesos. Así mismo, se basó en un enfoque cualitativo.

El trabajo investigativo indica que La Ley 1448 estableció Mesas de Participación Efectiva en los niveles municipal, regional y nacional, lo que impulsó a la Mesa Departamental de Víctimas del Conflicto Armado de Antioquia a proponer retos clave como la difusión de la ley, el fortalecimiento del compromiso institucional con la reparación integral, la creación de una Comisión de la Verdad, la construcción de memoria histórica con las víctimas y el

acompañamiento psicosocial. Asimismo, se discutió sobre los mecanismos de participación y la autonomía de la Mesa, que desde 2008 funcionaba de manera independiente. Para diferenciarla de la Mesa oficial creada por la Ley 1448, se adoptó el nombre “Mesa Departamental de Víctimas del Conflicto Armado de Antioquia – Sociedad Civil (MDVSC)”. También se planteó la posibilidad de proyectarse como una Organización defensora de los derechos de las víctimas (ODV) (Buitrago, 2020).

De otro lado, el artículo elaborado por Mayorga (2021) que denominó “La reparación y la participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz de la Habana”, cuyo propósito fue el de determinar en que forma se planteó la reparación y la participación de las víctimas del conflicto armado en la Ley 1448 de 2011, así como en el apartado dedicado a las víctimas dentro de los Acuerdos de Paz de La Habana, suscritos en septiembre de 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Para lo anterior, se utilizó como metodología una revisión documental e interpretativa que arrojó como resultado que tanto en el Acuerdo como en la Ley 1448 de 2011, la participación se entiende de manera semejante: como un derecho, un deber, una garantía frente a la no repetición y como un mecanismo para recuperar la ciudadanía afectada por los hechos de victimización. A su vez, en ambos instrumentos se reconoce la participación como un eje central para la construcción de memoria y verdad, así como para la formulación, implementación y evaluación de la política pública en la materia.

Entre otras investigaciones, se encuentra la elaborada por Ríos (2021) que se denominó “Análisis de la participación e incidencia de la “mesa municipal de participación efectiva de víctimas” en la formulación del plan de acción territorial: programas de vivienda en el municipio de Jericó durante el período 2016 a 2019”, cuyo objetivo general fue el de analizar el papel

desempeñado por la Mesa Municipal de Participación Efectiva de Víctimas en la formulación del Plan de Acción Territorial, con especial atención a los programas de vivienda desarrollados en el municipio de Jericó entre 2016 y 2019. La metodología utilizada fue cualitativa a través de revisiones documentales de fuentes bibliográficas y documentos como actas, solicitudes, peticiones y acciones judiciales.

Respecto a las recomendaciones Ríos (2021) indica que la participación efectiva en proyectos de vivienda para víctimas del conflicto armado requiere compromiso tanto de las Mesas de Víctimas como de las instituciones públicas. De otro lado, las organizaciones deben incidir en espacios de decisión política, como los concejos municipales, sensibilizando a los concejales sobre su responsabilidad en garantizar los derechos de esta población, para ello, es fundamental capacitar a actores estatales y no estatales en derechos humanos y atención a víctimas, con el fin de promover intervenciones seguras y que fortalezcan la exigibilidad de sus derechos.

Por otra parte, se encuentra el trabajo investigativo adelantado por Rebolledo (2024) que tituló “Participación de las víctimas en la implementación de la ley 1448 de 2011 en el periodo comprendido entre el 2011 y el 2021, y el papel de la corte constitucional en la transformación del derecho en el marco del seguimiento a la sentencia t-025 de 2004”. El cual tuvo como propósito analizar en qué medida la labor desempeñada por la Corte Constitucional en el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, junto con las acciones adoptadas por el Estado colombiano para aplicar la Ley 1448 de 2011, ha incidido en la transformación del derecho a la participación efectiva de las víctimas en el país. Para el desarrollo de la investigación se utilizó el método cualitativo basado en análisis documental.

Entre las recomendaciones se estableció que las entidades territoriales garantizar que las mesas de participación efectiva y sus delegados actúen activamente en los espacios previstos por

la Ley 1448 de 2011. Para ello deben destinar presupuesto y acciones específicas en el Plan de Acción Territorial, asegurar apoyo logístico y técnico permanente, y promover la participación de las víctimas en las sesiones de las mesas, comités de justicia transicional y subcomités técnicos. Asimismo, al momento de planear, las entidades territoriales deben definir con claridad las acciones que respalden la participación, de acuerdo con su capacidad presupuestal, de modo que se fortalezca la corresponsabilidad entre gobernaciones, entidades nacionales y la UARIV bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (Rebolledo, 2024).

Finalmente, en materia de contratación estatal Medina (2025) llevo a cabo investigación, la cual se titula “La implementación de las acciones afirmativas en la contratación estatal colombiana”. El objetivo general era el de analizar la aplicación de acciones afirmativas en la contratación estatal en Colombia, considerando tanto su puesta en práctica como los criterios de desempate previstos en el Decreto 1860 de 2021, así como su expresión en los sistemas de puntaje adicional dentro de la evaluación de ofertas, analizando estos mecanismos diseñados para favorecer a poblaciones vulnerables como mujeres cabeza de familia, comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado y personas con discapacidad. Con la finalidad, de cumplir con este objetivo se utilizó una metodología cualitativa.

La investigación efectúa recomendaciones específicas orientadas a consolidar la aplicación de los criterios de inclusión, buscando mantener un balance entre las metas de inclusión social y la eficiencia de la contratación pública. Asimismo, plantea un modelo de evaluación y monitoreo que posibilite maximizar los efectos de las acciones afirmativas en la contratación estatal, promoviendo de esta manera una sociedad más justa y un Estado con mayor vocación de inclusión (Medina, 2025).

Se advierte que solo se incluyó un estudio sobre contratación estatal por ser el que, con mayor proximidad, aborda a las víctimas del conflicto armado. En términos generales, la literatura reciente se concentra en criterios diferenciales de manera transversal, más que en la participación de las víctimas a lo largo del ciclo contractual.

A partir de los trabajos revisados, se observa consenso en que la participación de las víctimas constituye un eje transversal de la reparación y la garantía de no repetición; asimismo, que las Mesas y otros dispositivos institucionales han contribuido a su visibilización e incidencia. Por su parte, la literatura reciente en contratación pública subraya el viraje hacia una contratación estratégica que incorpora acciones afirmativas, criterios de desempate y esquemas de puntaje orientados a la inclusión, dentro de los cuales se contempla a las víctimas del conflicto armado.

Finalmente, se evidencia que existe ausencia de análisis territoriales para Santander en el periodo 2020–2023 frente a la participación de las OV en materia de contratación estatal. Es por esta razón que, el presente estudio se orienta a llenar dicha brecha mediante: 1) La caracterización de los planes de acción departamental y de una muestra de municipios respecto de las metas sobre política de víctimas; 2) La identificación de escenarios de participación contractual de las O.V. en el territorio; y 3) El análisis de modalidades de contratación e inhabilidades/impedimentos que puedan incidir en su participación. Con base en ello, se busca proponer medidas de participación efectiva aplicables a los procesos contractuales en Santander, en coherencia con la Ley 1448 de 2011 y la experiencia 2020–2023, contribuyendo a que la contratación pública funcione como mecanismo de inclusión y transformación social, y no solo como instrumento de gestión administrativa.

2.3 Marco legal

En el marco del desarrollo de la presente investigación, en lo que sigue, se procede a la revisión del conjunto normativo relativo a las víctimas y las organizaciones en el contexto del conflicto armado colombiano. Este ejercicio posibilitó el conocimiento contextual del compendio de disposiciones legales, regulaciones y políticas que regulan la participación y el reconocimiento de las víctimas y de las O.V. en el marco de las acciones de reparación y atención integral. En consonancia, la revisión se ha centrado en la legislación colombiana vigente, así como en los precedentes jurisprudenciales relevantes de la Corte Constitucional. Esto en aras de ofrecer una panorámica de la normativa que orienta la cuestión en Colombia. La siguiente tabla condensa las principales disposiciones normativas y jurisprudenciales atinentes a las víctimas en el conflicto armado colombiano.

Tabla 1. *Marco legal de las víctimas en el conflicto armado colombiano*

MARCO LEGAL		
VÍCTIMAS Y CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO (LEY DE VÍCTIMAS)		
Norma	Año	Contenido
Constitución Política de Colombia	1991	La Constitución Política de Colombia (1991) reconoce y protege los derechos de las víctimas del conflicto armado en varios de sus artículos. También regula aspectos como el Derecho a la Vida y a la Integridad Personal; los Derechos de las Víctimas; la Justicia Transicional; los Derechos de los Niños y Adolescentes; los Derechos de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes; entre otros aspectos.
Ley 1448	2011	"Ley Víctimas y Restitución de Tierras", establece el marco legal para la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Reconoce a las víctimas como sujetos de derechos y establece mecanismos para su atención integral, incluyendo la reparación integral de las víctimas (Congreso de Colombia, 2011).
Resolución 388	2013	La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013), expide la resolución con la finalidad de adoptar el protocolo para que las víctimas tengan una participación. A través del Art. No 17 se incorporaron las prohibiciones para los miembros de las mesas indicando taxativamente cada una de sus incompatibilidades. Sin embargo, este artículo fue modificado por el art. 6 de la Resolución No 828 de 2014. Al mismo tiempo, esta resolución fue modificada por la Resolución 1281 de 2016.

MARCO LEGAL		
VÍCTIMAS Y CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO (LEY DE VÍCTIMAS)		
Norma	Año	Contenido
Resolución 828	2014	La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014), expide la resolución con el ánimo de hacer modificaciones a las Resoluciones 0388 de 10 de mayo de 2013, la 0588 del 13 de junio de 2013 y la 01448 de 26 de diciembre de 2013. Respecto a la modificación del Artículo 17 de la Resolución No 388 se incluyó en el literal f que los miembros de las meas eran incompatibles en el ejercicio de sus funciones “ <u>Ser funcionarios públicos, o contratistas del Estado, a cualquier nivel, que sus funciones u obligaciones derivadas de su condición o contrato, tengan relación directa con la política pública de víctimas.</u> ”
Decreto 1084	2015	Regula la prestación de servicios de salud a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y establece pautas para la atención integral en salud mental de las víctimas, garantizando un enfoque diferencial y de género (Presidencia de la República de Colombia, 2015).
Resolución 1281	2016	La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014), expide este acto administrativo con la finalidad de modificar el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y dictar otras disposiciones. Así mismo, modifica el artículo de la Resolución 0388 de 2013 el literal f el cual queda así: “ <u>Ser funcionarios públicos o contratistas del Estado a cualquier nivel, cuando sus funciones u obligaciones tengan relación directa con la política pública de víctimas. A excepción de cuando sus funciones u obligaciones sean participar en actividades como talleristas, docentes o monitores en temas relacionados con la Ley 1448 de 2011, las normas que la modifiquen o adicionen y pedagogía para la paz.</u> ”
Decreto 4800	2011	Detalla los procedimientos y requisitos para la inscripción de las víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV) y establece los lineamientos para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas (Presidencia de la República de Colombia, 2011).
Ley 1719	2014	Establece medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado. Reconoce la violencia sexual como un delito de lesa humanidad y crimen de guerra (Congreso de Colombia, 2014a).
Ley 1820	2016	Establece medidas para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en proceso de desarme y reintegración a la vida civil (Congreso de Colombia, 2016).
Decreto 897	2017	Reglamenta la Ley de Amnistía e Indulto y establece procedimientos para la liberación de personas que han cometido delitos en el contexto del conflicto armado (Presidencia de la República de Colombia, 2017a).
Ley 1738	2014	Prorroga la Ley 418 de 1997, que indica que el Estado propenderá por el establecimiento de un orden social justo que asegure la convivencia pacífica, la protección de la naturaleza y de los derechos y libertades de las personas, con enfoque diferencial y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados, tendientes a lograr condiciones de igualdad (Congreso de Colombia, 2014b).
JURISPRUDENCIA ALTAS CORTES		
Norma	Año	Contenido
Corte Constitucional Sentencia SU-022	2022	Declara la existencia de un "Estado de Cosas Inconstitucionales" en Arauca, lo que significa que se reconoce una situación estructural de violación sistemática de los derechos humanos y constitucionales en la región (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

MARCO LEGAL		
VÍCTIMAS Y CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO (LEY DE VÍCTIMAS)		
Norma	Año	Contenido
Corte Constitucional Sentencia T-025	2004	Sentencia de Desplazamiento Forzado" y es un hito en la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia. La Corte Constitucional estableció que el desplazamiento forzado en el país era una consecuencia del conflicto armado y que el Estado tenía la obligación de tomar medidas para proteger y reparar a las víctimas de esta violencia. La sentencia ordenó una serie de medidas para abordar la crisis humanitaria causada por el desplazamiento (Corte Constitucional de Colombia, 2004).
Corte Constitucional Sentencia C-370	2006	Establece la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz, que buscaba regular la desmovilización y reinserción de grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado colombiano. La Corte Constitucional revisó y validó las disposiciones clave de esta ley, que tenía como objetivo contribuir a la reconciliación y la paz en el país (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

El marco jurídico de las víctimas del conflicto armado en Colombia es amplio y se ha desarrollado significativamente en los últimos años, especialmente después de la entrada en vigor de la Ley 1448 (2011). Su alcance ha posibilitado el reconocimiento como víctimas de aquellas personas que han sufrido daños como consecuencia de infracciones o violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario en el contexto del conflicto armado interno, tal y como es el caso de la población desplazada por la violencia. Asimismo, ha permitido el establecimiento de medidas de prevención, atención y reparación integral.

Sin embargo, pese a los notables avances normativos, aún persisten desafíos en cuanto a la efectividad y eficiencia de su implementación dadas las dificultades existentes en términos de la entrega oportuna de reparaciones a las víctimas y en la culminación efectiva de los procesos de restitución de tierras. Asimismo, como se mencionó en aras de la problematización, algunas organizaciones de víctimas han expresado insatisfacción respecto a la participación en la toma de decisiones y ejecución de políticas públicas (Soto, 2020).

Conviene anotar que la ley de víctimas también constituye un avance en la aplicación del enfoque diferencial en el ordenamiento jurídico colombiano, como muestra del reconocimiento de

las distintas realidades y necesidades de las víctimas según su género, edad, etnia, orientación sexual y otras características (Soto, 2020).

2.4 Marco teórico

2.4.1 Mecanismos de participación en la política pública de víctimas

De acuerdo con el Congreso de Colombia (2011) Ley 1448 de 2011 ha dispuesto que en aras de reparar a las víctimas del conflicto armado es necesario garantizar su participación en los diferentes ciclos de políticas públicas. Destacando que, el SIVJRNRR contempla diversos mecanismos orientados a que OV intervengan de forma activa en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas que las conciernen. En la etapa de formulación, las OV pueden incidir en la elaboración de los Planes de Desarrollo municipales y departamentales mediante propuestas y recomendaciones que reflejen sus necesidades y expectativas, de modo que sus experiencias queden incorporadas en las estrategias oficiales y estas respondan a las realidades locales.

Durante la implementación, las OV participan en comités y grupos de trabajo encargados de coordinar y supervisar programas y proyectos dirigidos a las víctimas, lo que ayuda a ajustar las intervenciones a las recomendaciones previas y a usar los recursos con eficiencia. Asimismo, en el seguimiento y la evaluación, las OV revisan resultados, valoran impactos y aportan retroalimentación para la mejora continua, asegurando que las políticas se adecuen a las necesidades reales. Junto a estos canales formales, las OV concurren a mesas de trabajo, audiencias públicas y foros, espacios de deliberación que facilitan el diálogo con tomadores de decisión y

otros actores, e influyen en el diseño y ejecución de políticas más inclusivas (Congreso de Colombia 2011).

A su vez, las OV ejercen vigilancia y control social sobre los procesos vinculados a la política pública incluida la revisión de contratos, informes financieros y documentación pertinente para garantizar transparencia y rendición de cuentas, prevenir la corrupción y asegurar el uso adecuado de los fondos destinados a las víctimas. En general, la Ley 1448 de 2011 ofrece un marco sólido para la participación de las OV a lo largo de todo el ciclo de las políticas; su activación permite incidir en decisiones más justas y eficaces y, al mismo tiempo, fortalece la justicia transicional y promueve mayor equidad y efectividad en la atención a las víctimas del conflicto armado (Congreso de Colombia 2011).

De acuerdo con Fetecua (2024) la política de atención y reparación integral a las víctimas en Colombia se enmarca en la justicia transicional, orientada a superar el conflicto y consolidar una paz estable. Se trata de una política institucionalizada que ubica a las víctimas como actores principales, promoviendo su participación efectiva para garantizar derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. No obstante, persisten dudas sobre el cumplimiento de estos objetivos, reflejadas en la insatisfacción de víctimas, organizaciones y representantes por los limitados avances en la restitución de sus derechos y en la efectividad de su participación. Con el fin de diagnosticar esta realidad y aportar al fortalecimiento de la incidencia de los representantes en los espacios institucionales de formulación y seguimiento de la política, la investigación se centra en observar y analizar el rol de líderes y voceros de víctimas en dichos escenarios.

Ahora bien, según el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2025) para materializar los propósitos de la participación de las víctimas, el Estado debe: 1) Articular y coordinar de manera efectiva las distintas instancias de participación a nivel municipal,

distrital, departamental y nacional, de modo que la participación sea un eje de la gestión integral de atención y reparación. 2) Robustecer la participación en los espacios territoriales de deliberación y concertación de políticas públicas, puesto que es en lo local donde los derechos se concretan mediante dichas políticas; 3) Desarrollar procesos formativos en derechos dirigidos a las víctimas, sus organizaciones y a la sociedad en general, para dotar de herramientas conceptuales que permitan exigir garantías y, a la vez, formar ciudadanía que reconozca, respete y contribuya a resarcir los daños del conflicto; 4) Asegurar el derecho a la información, condición indispensable para una participación adecuada, mediante múltiples canales dirigidos a Mesas de Víctimas, organizaciones y víctimas no organizadas, involucrando especialmente a los medios de comunicación; 5) Fomentar una cultura de participación ciudadana entre las víctimas, orientada a superar su vulnerabilidad y a restablecer sus derechos como ciudadanos afectados por el conflicto armado; y 6) Implementar un modelo de gestión pública centrado en el cumplimiento de los derechos de las víctimas, que se sustente y culmine en su participación efectiva en la planeación, formulación y control de las políticas públicas.

De otro lado, la Presidencia de la República de Colombia (2011) por medio del Decreto 4800 de fecha 20 de diciembre de ese mismo año, estableció que la participación efectiva de las víctimas se entiende como el ejercicio concreto del derecho a participar mediante el uso real y material de los mecanismos democráticos y de los instrumentos previstos en la Constitución y en la ley. En virtud de lo anterior, las entidades del SNARIV deben garantizar que las víctimas puedan informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y, de manera voluntaria, coadyuvar en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las medidas de la Ley 1448 de 2011, así como de los planes, programas y proyectos que adoptan las autoridades para materializarla.

Aunado a lo anterior, es indispensable que existan recursos para las mesas de participación, razón por la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, junto con alcaldías, distritos y gobernaciones, están obligadas a asegurar los recursos técnicos, logísticos y presupuestales necesarios para la creación y sostenimiento de las Mesas de Participación en todos los niveles. Finalmente, los espacios de participación de las víctimas son los ámbitos legalmente establecidos en los cuales se adoptan decisiones de política pública y donde las víctimas intervienen, por iniciativa propia, a través de sus voceros o representantes (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Según lo dispuesto en el Decreto 4800 de 2011 los espacios de participación de las víctimas son los siguiente: 1) Mesas municipales o distritales de participación de víctimas (primer grado); 2) Mesas departamentales de participación de víctimas (segundo grado); 3) Mesa nacional de participación de víctimas (tercer grado); 4) Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; 5) Comités Territoriales de Justicia Transicional; 6) Comisión de Seguimiento y Monitoreo; 7) Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas; 8) Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica; y 9) Subcomités Técnicos (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

Conforme a lo expuesto, la Ley 1448 de 2011, el Decreto 4800 de 2011 y el SIVJRNR configuran un andamiaje que reconoce a las organizaciones de víctimas como actoras incidentes a lo largo del ciclo de la política pública formulación, implementación, seguimiento y control social y que impone a las entidades obligaciones verificables de información, respuesta y provisión de recursos. Para esta investigación, lo expuesto permitirá contrastar si los Planes de Desarrollo y de Acción Territorial en Santander (2020–2023) incorporaron la agenda de las OV, a su vez facilitará identificar los puntos de entrada de las OV al ciclo contractual.

2.4.2 Participación en subcomités de justicia transicional

Conforme lo dispone el Congreso de Colombia (2011) a través de la Ley 1448 de 2011 en el artículo 165 parágrafo 1 el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas deberá disponer de los subcomités técnicos necesarios para la formulación de la política pública de atención y reparación integral, y deberá sesionar, como mínimo, una vez cada seis meses, y de forma extraordinaria cuando las circunstancias lo demanden. En ese sentido, la Presidencia de la República de Colombia (2011) por medio del Decreto 4800 de 2011 ha indicado que los subcomités técnicos les corresponde elaborar los planes operativos anuales conforme a sus funciones y competencias; fijar directrices que orienten a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas en su jurisdicción; y establecer lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procedimientos necesarios para la implementación efectiva de dichas medidas.

Los subcomités de justicia transicional son instancias cruciales dentro del marco establecido por la Ley 1448 de 2011, la cual define el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En primer lugar, estos subcomités proporcionan un espacio esencial para la discusión y desarrollo de políticas relacionadas con la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado. A través de estos mecanismos, se busca garantizar que las políticas y estrategias adoptadas sean efectivas y respondan adecuadamente a las necesidades de las víctimas.

En este contexto, es fundamental que las Organizaciones de Víctimas (O.V.) participen activamente en los subcomités. Su participación permite un intercambio directo de perspectivas y

experiencias, lo que resulta en una mayor integración de las necesidades y derechos de las víctimas en el proceso de formulación de políticas. De esta manera, los subcomités facilitan un diálogo constructivo donde las O.V. pueden presentar propuestas y recomendaciones que reflejen sus realidades y expectativas. Este enfoque inclusivo no solo enriquece el proceso, sino que también asegura que las políticas desarrolladas sean más pertinentes y adaptadas a la realidad de las víctimas.

Asimismo, los subcomités de justicia transicional tienen una función clave en la supervisión y evaluación de las políticas implementadas. Una vez que las políticas están en marcha, estos subcomités realizan un seguimiento exhaustivo para evaluar su efectividad y el impacto real sobre las víctimas. Este proceso de seguimiento es esencial para identificar posibles deficiencias o áreas que requieran ajustes. A través de esta vigilancia, las O.V. pueden proporcionar retroalimentación valiosa, permitiendo ajustes y mejoras continuas en las políticas y programas relacionados con la justicia y la reparación.

Además, los subcomités actúan como plataformas para el debate sobre cuestiones complejas y sensibles relacionadas con la justicia transicional. Aquí se discuten temas fundamentales como los mecanismos de reparación, la implementación de programas de atención psicosocial, y las estrategias para garantizar la no repetición de los hechos violentos. La inclusión de las O.V. en estas discusiones asegura que las decisiones tomadas reflejan una comprensión completa de las necesidades de las víctimas y que se aborden adecuadamente sus demandas y derechos.

Por otra parte, la existencia de estos subcomités contribuye a una mayor coordinación y coherencia en la implementación de la justicia transicional. Al facilitar un diálogo continuo entre las autoridades, las víctimas y otras partes interesadas, los subcomités fomentan un enfoque

colaborativo que fortalece la eficacia de las políticas públicas. Esta colaboración es crucial para asegurar que las acciones emprendidas sean integrales y respondan de manera efectiva a los desafíos derivados del conflicto armado.

En conclusión, los subcomités de justicia transicional desempeñan un papel vital en el proceso de justicia y reparación, proporcionando un espacio para la participación activa de las O.V, la deliberación sobre políticas clave y el seguimiento riguroso de su implementación. A través de estos mecanismos, se asegura que las políticas públicas no solo sean diseñadas de manera inclusiva y adaptada a las necesidades de las víctimas, sino que también sean ejecutadas de manera efectiva, contribuyendo a un proceso de justicia transicional que sea justo, transparente y eficaz, en ese sentido. La Corte Constitucional reafirma la importancia de una participación activa y sustantiva de las víctimas en los mecanismos de justicia transicional. Esta sentencia subraya que los subcomités deben permitir una participación real de las víctimas en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación, establecido en Sentencia C-370/06 (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

2.4.4 Aprobación en el comité de justicia transicional

El congreso de Colombia (2011) ha dispuesto a través de la Ley 1448 de 2011 que el Gobierno Nacional, por intermedio de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, impulsará la conformación de los Comités Territoriales de Justicia Transicional con el acompañamiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Ministerio del Interior y de Justicia. A estos comités les corresponde

formular planes de acción en coherencia con los planes de desarrollo, con el fin de garantizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Asimismo, deben coordinar las acciones con las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en los niveles departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para asegurar el acceso a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, y promover iniciativas de inclusión e inversión social dirigidas a la población en condición de vulnerabilidad. Igualmente, tienen la función de adoptar medidas que permitan la ejecución de políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración, así como de articular los programas específicos que se deriven de la Estrategia de Intervención Territorial, en aras de implementar soluciones duraderas con enfoque integral (Congreso de Colombia, 2011).

En ese orden de ideas, el Comité de Justicia Transicional juega un rol crucial en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, establecido por la Ley 1448 de 2011. Este comité es responsable de evaluar y aprobar las propuestas que formarán parte del Plan de Acción Territorial (PAT), un documento clave que detalla las acciones y estrategias destinadas a garantizar la justicia, la reparación y la no repetición de los hechos violentos.

El Plan de Acción Territorial (PAT) es un instrumento estratégico que orienta la implementación de políticas públicas dirigidas a la atención integral de las víctimas del conflicto armado. Dentro de sus componentes se incluyen medidas de reparación integral, atención psicosocial, restitución de tierras, garantías de no repetición y otras acciones esenciales para la restitución de derechos. Por ello, la claridad y pertinencia de las propuestas incorporadas en el PAT resultan fundamentales para el éxito de la justicia transicional.

En este contexto, la participación de las Organizaciones de Víctimas (O.V.) en el Comité de Justicia Transicional es de suma importancia. Las O.V. aportan una perspectiva única basada en la experiencia directa de las víctimas y su conocimiento profundo de las necesidades y demandas de las comunidades afectadas. Su presencia en el comité asegura que las propuestas evaluadas y aprobadas reflejan de manera fiel las realidades y expectativas de las víctimas. De esta forma, se fortalece la legitimidad y relevancia de las políticas adoptadas. Además, la participación activa de las O.V. en el Comité de Justicia Transicional contribuye a la identificación de áreas específicas que requieren atención especial. Las O.V. pueden destacar necesidades que de otro modo podrían ser pasadas por alto, como servicios de salud mental, programas educativos, o asistencia jurídica. Su implicación permite un enfoque más holístico y dirigido a las necesidades reales de las víctimas, mejorando así la calidad y eficacia de las propuestas.

El proceso de evaluación en el Comité de Justicia Transicional incluye la revisión detallada de cada propuesta, considerando su viabilidad, impacto y alineación con los objetivos del PAT. Las O.V. tienen la oportunidad de presentar sus observaciones, sugerencias y recomendaciones durante esta fase, lo que facilita un debate informado y colaborativo. Este enfoque participativo garantiza que las decisiones tomadas sean resultado de un proceso deliberativo e inclusivo, incorporando diversas perspectivas y conocimientos especializados. Además, el Comité de Justicia Transicional actúa como un mecanismo de control y rendición de cuentas. La inclusión de las O.V. en el comité ayuda a asegurar que las propuestas no solo sean aprobadas basándose en criterios técnicos, sino también desde una perspectiva de justicia social y equidad. Esto contribuye a la transparencia del proceso y a la garantía de que los recursos se utilicen de manera efectiva para beneficiar a las víctimas.

Finalmente, el compromiso y la participación de las O.V. en el Comité de Justicia Transicional fortalecen la legitimidad del PAT y de las políticas derivadas de él. La colaboración activa de las organizaciones representa un avance significativo hacia un modelo de justicia transicional que respete los derechos de las víctimas y promueva una reparación efectiva. La inclusión de sus voces en el proceso de aprobación asegura que las políticas públicas sean verdaderamente representativas y eficaces en la atención a las víctimas del conflicto armado.

El Comité de Justicia Transicional, al evaluar y aprobar las propuestas para el PAT, desempeña un papel fundamental en la implementación de la justicia transicional. La participación de las O.V. en este comité es crucial para garantizar que las propuestas sean adecuadas, representativas y efectivas, contribuyendo así a un proceso de justicia y reparación que responda adecuadamente a las necesidades de las víctimas.

2.4.5 Veeduría a los procesos contractuales de administraciones locales

De acuerdo con la ley 850 de fecha 18 de noviembre de 2003 la Veeduría Ciudadana se concibe como un mecanismo democrático de representación mediante el cual los ciudadanos y las organizaciones comunitarias pueden ejercer control y seguimiento a la gestión pública. Este control se extiende sobre autoridades de carácter administrativo, político, judicial, electoral y legislativo, así como sobre órganos de control y entidades públicas o privadas, incluidas las ONG nacionales o internacionales que desarrollen en el país programas, proyectos, contratos o servicios públicos (Congreso de Colombia, 2003).

En ese sentido, los representantes legales de las entidades responsables de ejecutar programas, proyectos, contratos o servicios públicos tienen la obligación de suministrar

información a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, ya sea de manera voluntaria o a solicitud expresa, utilizando medios de amplia difusión en el ámbito territorial correspondiente, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de la vigilancia ciudadana (Congreso de Colombia, 2003).

De otro lado, el Congreso de Colombia (2011) por medio de la Ley 448 de 2011 establece el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, con entidades y mecanismos para que las víctimas, y sus organizaciones, participen en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Aunque no detalla veeduría de contratos, da el marco para exigir transparencia y participación.

Así las cosas, las Organizaciones de Víctimas (O.V.) tienen un derecho fundamental de vigilar y hacer seguimiento a los procesos contractuales asociados con la ejecución de la política pública de víctimas. Este derecho es esencial para asegurar la correcta utilización de los recursos destinados a la reparación y atención integral de las víctimas del conflicto armado.

Primero, es importante reconocer que la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos son pilares clave en la implementación de políticas públicas. Las O.V, al ejercer su derecho de vigilancia, actúan como un mecanismo de control social que contribuye a prevenir y detectar irregularidades o malversaciones en la administración de los recursos. Esto asegura que los fondos destinados a las víctimas se utilicen de manera efectiva y conforme a los objetivos establecidos en la política pública.

La función de vigilancia incluye varias actividades específicas. En primer lugar, las O.V. tienen el derecho de acceder a información relevante sobre los procesos contractuales, como los documentos de licitación, los contratos firmados y los informes de ejecución. Este acceso les permite revisar la legalidad y la adecuación de los procedimientos y garantizar que se respeten los

principios de transparencia y equidad en la contratación de servicios y en la gestión de recursos. Además, las O.V. pueden realizar auditorías y seguimientos independientes a los contratos y a la ejecución de los proyectos. Esto implica examinar cómo se están llevando a cabo las actividades previstas, evaluar la calidad de los servicios prestados y verificar que los recursos se estén utilizando de acuerdo con los términos contractuales y las necesidades de las víctimas. La capacidad de las O.V. para realizar este tipo de evaluaciones independientes es crucial para identificar posibles deficiencias y proponer mejoras en la gestión de los recursos.

La participación activa de las O.V. en la vigilancia de los procesos contractuales también fomenta la rendición de cuentas. Las entidades responsables de la ejecución de la política pública deben rendir cuentas sobre el uso de los recursos y los resultados obtenidos. La presencia de las O.V. en el proceso de seguimiento asegura que haya una supervisión continua y una evaluación rigurosa, promoviendo una mayor responsabilidad por parte de los gestores de los fondos. Este papel de vigilancia no solo fortalece la confianza en la administración pública, sino que también garantiza que las necesidades y derechos de las víctimas sean debidamente atendidos. Al asegurar que los recursos se utilicen de manera adecuada, las O.V. contribuyen a la efectividad de las políticas de reparación y a la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas por el conflicto armado.

En resumen, el derecho de las O.V. a vigilar y hacer seguimiento a los procesos contractuales es un componente crucial para la transparencia y eficacia en la ejecución de la política pública de víctimas. Esta función asegura que los recursos destinados a la reparación y atención de las víctimas sean utilizados de manera eficiente, equitativa y conforme a los principios de justicia, contribuyendo así a la integridad y efectividad del sistema de justicia transicional.

2.4.6 Incidencia de las O.V. en el plan de desarrollo

En virtud del acápite anterior, es necesario precisar que más allá de la vigilancia de la ejecución, las O.V. también cumplen un rol estratégico en la planeación y formulación de políticas públicas a través de su incidencia en los Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Acción Territorial (PAT). Su participación en estos instrumentos permite que las necesidades y propuestas de las víctimas se traduzcan en metas concretas y presupuestos asignados desde el inicio del ciclo de la política pública. La utilidad de esta incidencia radica en que, al participar en la definición de prioridades y objetivos, las O.V. contribuyen a que los recursos sean planificados de manera más pertinente y eficiente, evitando que su rol se limite únicamente a la etapa de control o ejecución.

2.4.7 Participación en subcomités de justicia transicional

Los subcomités de justicia transicional son espacios esenciales en el marco de la política pública de víctimas, proporcionando una plataforma crucial para la participación de las Organizaciones de Víctimas (O.V.). Estos subcomités se dedican a abordar y desarrollar políticas relacionadas con la justicia y la reparación para las víctimas del conflicto armado, desempeñando un papel clave para asegurar que las medidas adoptadas respondan adecuadamente a las necesidades y derechos de quienes han sido afectados.

En primer lugar, al participar en estos subcomités, las O.V. obtienen una voz significativa en el debate sobre propuestas de política pública. A través de estos espacios, las O.V. tienen la oportunidad de presentar sus perspectivas, sugerir modificaciones y contribuir con propuestas específicas basadas en su experiencia y conocimiento directo de las realidades que enfrentan las víctimas. Este proceso de debate resulta fundamental para garantizar que las políticas y medidas

adoptadas sean inclusivas y reflejen las verdaderas necesidades de los afectados por el conflicto. Además, los subcomités cumplen una función crítica en la toma de decisiones relacionadas con la justicia transicional. La participación de las O.V. permite a estas organizaciones estar informadas sobre las decisiones en proceso y participar en la formulación de recomendaciones y estrategias. Esta involucración directa les faculta para influir en el diseño de políticas que aborden eficazmente los aspectos de verdad, justicia, reparación y no repetición, asegurando que las soluciones propuestas sean pertinentes y eficaces.

Por otro lado, los subcomités también ofrecen un mecanismo para el seguimiento y la evaluación de la implementación de políticas públicas en el ámbito de la justicia transicional. Las O.V. tienen la posibilidad de participar en la revisión y monitoreo de las medidas adoptadas, evaluando su impacto y sugiriendo ajustes necesarios para mejorar su efectividad. Esta función de seguimiento resulta esencial para garantizar que las políticas se ejecuten adecuadamente y para abordar cualquier deficiencia o problema que pueda surgir durante la implementación.

Además, la participación de las O.V. en los subcomités refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de justicia transicional. La presencia activa de las O.V. asegura una supervisión continua y una rendición de cuentas por parte de los responsables de implementar las políticas. Este aspecto de rendición de cuentas es crucial para mantener la confianza pública en el proceso de justicia transicional y para asegurar que se cumplan los compromisos asumidos.

En definitiva, los subcomités de justicia transicional constituyen un mecanismo fundamental para la participación de las O.V. en la formulación y el seguimiento de políticas dirigidas a la justicia y reparación para las víctimas. La involucración de las O.V. en estos espacios garantiza que las políticas sean informadas por las experiencias y necesidades de las víctimas,

promoviendo una mayor eficacia y equidad en la implementación de medidas de justicia transicional.

La participación activa de las O.V. no solo contribuye al desarrollo de políticas más adecuadas y efectivas, sino que también fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso, por medio del Debate de Políticas, donde las O.V. pueden participar en la discusión de medidas de justicia y reparación, asegurando que sus necesidades sean consideradas. A su vez, el seguimiento, donde participan en la evaluación y seguimiento de la implementación de las políticas aprobadas.

En concordancia con los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional de Colombia, el reconocimiento y la participación de las víctimas del conflicto armado en los procesos de justicia transicional han sido objeto de importantes pronunciamientos jurisprudenciales. En este sentido, la Sentencia C-370 de 2006 enfatiza la necesidad de que la intervención de las víctimas en los subcomités de justicia transicional sea tanto activa como sustantiva. De acuerdo con esta decisión, la participación no debe reducirse a un simple trámite formal, sino que debe garantizarse de manera efectiva, permitiendo a las víctimas ejercer plenamente sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. De esta manera, la Corte establece que la voz de quienes han sufrido las consecuencias del conflicto debe ser escuchada y tomada en cuenta en la construcción e implementación de medidas de reparación integral ((Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Por otra parte, la Sentencia T-037 de 2012 refuerza este enfoque al destacar la importancia de la participación de las víctimas en el seguimiento y evaluación de las políticas de justicia transicional. En este pronunciamiento, la Corte subraya que no basta con diseñar marcos normativos que contemplen la reparación, sino que es imprescindible garantizar que dichas

disposiciones sean efectivas en la práctica. Para ello, se reconoce el derecho de las víctimas a incidir en la supervisión de la implementación de estas medidas, asegurando que sus derechos no sean vulnerados y que las estrategias adoptadas realmente contribuyan a su reparación y dignificación (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

2.4.8 Aprobación en el comité de justicia transicional

Los subcomités de justicia transicional se erigen como espacios fundamentales dentro del marco de la política pública de víctimas, ofreciendo una plataforma esencial para la participación activa de las Organizaciones de Víctimas (O.V.). Estos subcomités están diseñados específicamente para abordar y desarrollar políticas relacionadas con la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado, desempeñando un rol crucial en la garantía de que las medidas adoptadas responden de manera adecuada a las necesidades y derechos de las personas afectadas.

Para empezar, la participación de las O.V. en estos subcomités les proporciona una voz relevante en el debate sobre propuestas de política pública. En estos espacios, las O.V. tienen la oportunidad de presentar sus perspectivas, aportar sugerencias de modificaciones y contribuir con propuestas concretas basadas en su conocimiento directo de las realidades que enfrentan las víctimas. Este proceso de debate es fundamental para asegurar que las políticas y medidas adoptadas sean inclusivas, reflejando fielmente las verdaderas necesidades y condiciones de los afectados por el conflicto. A su vez, los subcomités tienen una función esencial en la toma de decisiones relacionadas con la justicia transicional. La participación activa de las O.V. les permite mantenerse informadas sobre las decisiones en curso y participar en la formulación de recomendaciones y estrategias. Esta involucración directa les da la capacidad de influir en el diseño de políticas que aborden efectivamente los aspectos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Así, se garantiza que las soluciones propuestas sean pertinentes y eficaces, adaptadas a las necesidades concretas de las víctimas.

Además, los subcomités ofrecen un mecanismo valioso para el seguimiento y la evaluación de la implementación de las políticas públicas en el ámbito de la justicia transicional. Las O.V. tienen la posibilidad de participar en la revisión y monitoreo de las medidas adoptadas, evaluando su impacto y sugiriendo ajustes necesarios para mejorar su efectividad. Esta función de seguimiento es crucial para asegurar que las políticas se implementen adecuadamente y para abordar cualquier deficiencia o problema que pueda surgir durante el proceso de ejecución. Otro aspecto importante es que la participación de las O.V. en los subcomités fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de justicia transicional. La presencia activa de las O.V. asegura una supervisión continua y una rendición de cuentas por parte de quienes están encargados de implementar las políticas. Este elemento de rendición de cuentas es vital para mantener la confianza pública en el proceso de justicia transicional y para garantizar que se cumplan los compromisos asumidos.

En definitiva, los subcomités de justicia transicional son un mecanismo fundamental para la participación efectiva de las O.V. en la formulación y el seguimiento de políticas dirigidas a la justicia y reparación de las víctimas. La involucración de las O.V. en estos espacios asegura que las políticas se basen en las experiencias y necesidades de las víctimas, promoviendo una mayor eficacia y equidad en la implementación de las medidas de justicia transicional. La participación activa de las O.V. no solo contribuye al desarrollo de políticas más adecuadas y efectivas, sino que también refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso, garantizando que las políticas públicas respondan a los principios de justicia y equidad.

En el contexto de los subcomités de justicia transicional, la participación de las Organizaciones de Víctimas (O.V.) se manifiesta en varias formas significativas. A continuación, se describe cómo las O.V. contribuyen a través de diferentes aspectos del proceso:

Primero, las O.V. tienen la oportunidad de participar en el debate sobre políticas en los subcomités. Por ejemplo, durante una reunión de un subcomité, la O.V. "Voces de la Memoria" puede presentar una propuesta para mejorar el acceso a servicios de salud mental para las víctimas del conflicto. Esta participación permite que las perspectivas de las víctimas se integren en el desarrollo de políticas. Además, las O.V. pueden contribuir con propuestas específicas basadas en su experiencia y conocimiento directo. Un caso ilustrativo es la O.V. "Renacer", que propone un programa de capacitación para líderes comunitarios en derechos de las víctimas, ajustando las políticas de reparación existentes. Esta contribución es crucial para adaptar las políticas a las necesidades reales de las comunidades afectadas.

La participación de las O.V. en los subcomités también les permite influir en el diseño de políticas que aborden aspectos clave como la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Por ejemplo, si el subcomité adopta la recomendación de "Voces de la Memoria" para incluir un componente de reparación simbólica en el Plan de Acción Territorial (PAT), esto demuestra cómo las O.V. pueden impactar la formulación de políticas.

En la fase de seguimiento de la implementación, las O.V. desempeñan un papel importante al revisar y monitorear la ejecución de las políticas adoptadas. La O.V. "Esperanza y Futuro", por ejemplo, podría realizar un seguimiento trimestral de un programa de asistencia económica para verificar que los fondos se distribuyan correctamente entre las víctimas. La evaluación del impacto de las políticas también es una función clave para las O.V. Tras un año de implementación, la O.V.

"Renacer" podría evaluar que el programa de capacitación no ha alcanzado a todas las comunidades y sugerir una expansión del alcance para mejorar la efectividad del programa.

Además, la participación de las O.V. asegura la transparencia en la gestión de los recursos. La O.V. "Voces de la Memoria" podría revisar los informes financieros relacionados con un contrato para la construcción de centros de atención y presentar un informe sobre posibles irregularidades, garantizando así que los recursos se utilicen de manera adecuada.

Finalmente, las O.V. promueven la rendición de cuentas asegurando que los responsables de implementar las políticas rindan cuentas sobre el uso de los recursos y los resultados obtenidos. Por ejemplo, la O.V. "Esperanza y Futuro" podría organizar una reunión con los responsables del programa para discutir la eficiencia en el uso de los recursos y recibir aclaraciones sobre su distribución, pues los subcomités de justicia transicional proporcionan un espacio esencial para que las O.V. participen activamente en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas relacionadas con la justicia y reparación para las víctimas. A través de estas actividades, las O.V. no solo contribuyen a desarrollar políticas más adecuadas y efectivas, sino que también refuerzan la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de justicia transicional.

Tabla 2. *Participación de las víctimas*

Aspecto	Descripción	Ejemplo
Participación en el Debate	Las O.V. tienen la oportunidad de presentar sus perspectivas y propuestas en los subcomités.	Durante una reunión del subcomité, la O.V. "Voces de la Memoria" presenta una propuesta para mejorar el acceso a programas de salud mental para víctimas del conflicto.
Contribución a Propuestas	Las O.V. pueden sugerir modificaciones y contribuir con propuestas específicas basadas en su experiencia.	La O.V. "Renacer" propone un programa de capacitación para líderes comunitarios en derechos de las víctimas, ajustando las políticas de reparación existentes.
Influencias en la Formulación	La participación permite influir en el diseño de políticas que aborden aspectos de verdad, justicia, reparación y no repetición.	El subcomité adopta la recomendación de "Voces de la Memoria" para incluir un componente específico de reparación simbólica en el Plan de Acción Territorial (PAT).
Seguimiento de la Implementación	Las O.V. participan en la revisión y monitoreo de la ejecución de las políticas adoptadas.	La O.V. "Esperanza y Futuro" realiza un seguimiento trimestral de un programa de asistencia económica,

Aspecto	Descripción	Ejemplo
		verificando que los fondos se distribuyan correctamente entre las víctimas.
Evaluación del Impacto	Evaluar el impacto de las políticas implementadas y sugerir ajustes para mejorar su efectividad.	Tras un año de implementación, la O.V. "Renacer" evalúa que el programa de capacitación no ha alcanzado a todas las comunidades y propone una expansión del alcance.
Promoción de la Transparencia	La participación asegura que haya supervisión y rendición de cuentas en la gestión de recursos.	La O.V. "Voces de la Memoria" revisa los informes financieros relacionados con un contrato para la construcción de centros de atención y presenta un informe sobre posibles irregularidades.
Rendición de Cuentas	Asegurar que los responsables de implementar las políticas rindan cuentas sobre el uso de recursos y resultados obtenidos.	La O.V. "Esperanza y Futuro" organiza una reunión con responsables del programa para discutir la eficiencia en el uso de los recursos y recibir aclaraciones sobre su distribución.

Esta tabla ilustra cómo las O.V. pueden participar activamente en el proceso de justicia transicional a través de los subcomités, contribuyendo a la formulación de políticas, el seguimiento y la evaluación de su implementación, y la promoción de la transparencia y rendición de cuentas.

Tabla 3. Mecanismos de participación

Mecanismo de participación: Incidencia en la formulación del plan de desarrollo			
Descripción	Ejemplos de participación	Jurisprudencia relevante	Citas
Las O.V. presentan propuestas y recomendaciones para los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales.	Propuestas sobre servicios de atención psicológica, programas educativos, y reparación económica.	Sentencia T-025 de 2004	La Corte Constitucional subraya la obligación del Estado de garantizar espacios de participación efectiva para las víctimas (Corte Constitucional de Colombia, 2004).
Mecanismo de participación: Participación en Subcomités de Justicia Transicional			
Espacios para debatir y proponer políticas de justicia transicional que afectan a las víctimas.	Propuestas sobre medidas de reparación, seguimiento de la implementación de acuerdos de justicia.	Sentencia C-370 de 2006	La Corte Constitucional reafirma la necesidad de participación activa de las víctimas en los subcomités de justicia transicional (Corte Constitucional de Colombia, 2006).
Mecanismo de participación: Aprobación en el Comité de Justicia Transicional			
Evaluación y aprobación de propuestas para el Plan de Acción Territorial (PAT).	Validación de proyectos y programas destinados a las víctimas, como asistencia legal y reparaciones.	Auto 092 de 2008	La Corte Constitucional ordena la participación efectiva de las víctimas en los Comités de Justicia Transicional para proteger sus derechos (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

Mecanismo de participación: Incidencia en la formulación del plan de desarrollo			
Descripción	Ejemplos de participación	Jurisprudencia relevante	Citas
Veeduría a los Procesos Contractuales de Administraciones Locales			
Vigilancia de la ejecución de recursos destinados a las víctimas para garantizar transparencia y eficiencia.	Monitorización de contratos para la construcción de viviendas, programas de salud y educación para víctimas.	Sentencia T-496 de 2014	La Corte Constitucional reitera el derecho de las víctimas a participar en el seguimiento de los procesos contractuales (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2004, 2006, 2008, 2014).

Tabla 4. *Incidencia en la formulación del plan de desarrollo*

Aspecto clave	Participación en mesas de trabajo	Consulta con administraciones locales
Descripción	Las O.V. participan en mesas de trabajo para discutir y presentar propuestas para el Plan de Desarrollo.	Las O.V. interactúan con autoridades locales para asegurar que las necesidades de las víctimas se integren en el Plan de Desarrollo.
Ejemplos de participación	Propuestas para servicios de salud mental, programas educativos, y viviendas para víctimas.	Consultas sobre inclusión de medidas específicas para la reparación y asistencia integral.
Jurisprudencia relevante	Sentencia T-025 de 2004	Sentencia T-146 de 2012
Citas	La Corte Constitucional establece la participación activa de las víctimas en la formulación de políticas públicas (Corte Constitucional de Colombia, 2004).	La Corte Constitucional afirma la obligación de las autoridades locales de consultar a las O.V. en la formulación de planes (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2004, 2012).

Tabla 5. *Participación en subcomités de justicia transicional*

Aspecto clave	Debate de Políticas	Seguimiento de políticas
Descripción	Las O.V. pueden debatir y proponer cambios en las políticas de justicia transicional.	Las O.V. realizan seguimiento a la implementación de políticas acordadas en los subcomités.
Ejemplos de participación	Propuestas sobre medidas de reparación y justicia, seguimiento de la implementación de políticas.	Vigilancia de la implementación de medidas de justicia y reparación, informes de progreso.
Jurisprudencia relevante	Sentencia C-370 de 2006	Sentencia T-037 de 2012
Citas	La Corte Constitucional destaca la necesidad de una participación sustantiva de las víctimas en los mecanismos de justicia transicional (Corte Constitucional de Colombia, 2006).	La Corte Constitucional reafirma el derecho de las víctimas a monitorear y participar en el seguimiento de políticas (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

Nota: Adaptado de Corte Constitucional de Colombia (2006, 2012).

Tabla 6. *Aprobación en el Comité de Justicia Transicional*

Aspecto clave	Evaluación de propuestas	Aprobación del PAT
Descripción	Las O.V. participan en la evaluación y aprobación de propuestas para el PAT.	Las O.V. aseguran que las propuestas aprobadas reflejan las necesidades de las víctimas en el PAT.
Ejemplos de participación	Evaluación de programas de asistencia legal y medidas de reparación.	Inclusión de medidas específicas para la reparación integral de daños.
Jurisprudencia relevante	Auto 092 de 2008	Sentencia T-115 de 2013
Citas	La Corte Constitucional ordena una participación efectiva de las víctimas en los Comités de Justicia Transicional (Corte Constitucional de Colombia, 2008).	La Corte Constitucional subraya la importancia de incluir las perspectivas de las víctimas en el PAT (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

Nota: Adaptado de Corte Constitucional de Colombia (2008, 2013).

Tabla 7. *Vedaba a los Procesos Contractuales de Administraciones Locales*

Aspecto Clave	Vigilancia de contratos	Transparencia y rendición de cuentas
Descripción	Las O.V. pueden monitorizar los contratos relacionados con la ejecución de la política pública de víctimas.	Las O.V. aseguran que los recursos sean utilizados de manera eficiente y transparente, y que se rinda cuentas adecuadamente.
Ejemplos de participación	Revisión de contratos para la construcción de viviendas, programas de salud y educación.	Revisión de informes de auditoría, seguimiento de la ejecución de fondos.
Jurisprudencia relevante	Sentencia T-496 de 2014	Sentencia T-042 de 2015
Citas	La Corte Constitucional reafirma el derecho de las víctimas a participar en el seguimiento de procesos contractuales (Corte Constitucional de Colombia, 2014).	La Corte Constitucional destaca la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de recursos destinados a víctimas (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2014, 2015).

2.2 Marco conceptual

2.2.1 Contratación estatal

De acuerdo con Restrepo (2020) la contratación estatal constituye uno de los mecanismos jurídicos de los que disponen las entidades públicas para materializar los fines del Estado. A través de este instrumento, la administración formaliza acuerdos con terceros, ya sean personas naturales o jurídicas, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas y cumplir con los objetivos misionales asignados constitucional y legalmente.

Cabe destacar que la contratación estatal encuentra regulada por la Ley 80 de 1993 y que en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se define al contrato estatal como todo acto jurídico

generador de obligaciones celebrado por entidades públicas, ya sea con base en normas de derecho privado, en disposiciones especiales o en ejercicio de la autonomía de la voluntad (Congreso de Colombia, 1993). Así mismo Céspedes (2022), indica que este tipo de contrato se configura como una modalidad contractual particular, en la cual la administración dispone de prerrogativas excepcionales, tales como declarar unilateralmente la caducidad, así como interpretar y modificar el contrato de manera unilateral.

Al mismo tiempo, Céspedes (2022) señala que en los contratos estatales intervienen dos partes claramente diferenciadas: de un lado, la entidad pública, que corresponde a una persona jurídica de derecho público; y de otro, el contratista, que puede ser una persona natural o jurídica, nacional o extranjera. A través de esta relación contractual, la administración busca materializar los fines y objetivos constitucionales asignados al Estado, mientras que el contratista actúa como colaborador en la consecución de dichos propósitos, recibiendo a cambio una contraprestación económica por los servicios o actividades desarrollados.

De otro lado, Expósito (2021) afirma que el contrato estatal presenta varias características distintivas: 1) su naturaleza es bilateral, en tanto ambas partes adquieren obligaciones recíprocas; 2) es oneroso, pues implica un beneficio mutuo que se traduce en cargas establecidas a favor de la otra parte; 3) se configura, por regla general, como conmutativo, dado que cada contratante se obliga a dar o hacer algo que guarda equivalencia con lo que la otra parte debe cumplir; y 4) es solemne, ya que la voluntad de las partes debe expresarse en la forma prevista por la ley, siendo indispensable su formalización por escrito.

En ese sentido, es preciso mencionar que el contrato estatal es bilateral, dado que en él se generan obligaciones recíprocas tanto para la entidad pública como para el contratista según lo indicado en el art.1496 del código civil. En segundo lugar, se trata de un contrato oneroso, puesto

que ambas partes reciben una contraprestación, beneficio o remuneración derivada de su cumplimiento en atención a lo indicado en el artículo 84. Asimismo, se clasifica como un contrato principal, lo cual implica que no depende de otro contrato para existir, sino que posee autonomía jurídica conforme lo indica el artículo 1499 (Congreso de Colombia, 1873).

Para terminar, es un contrato solemne, en la medida en que la ley establece la exigencia de formalizarlo por escrito; de hecho, el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 dispone que los contratos celebrados por las entidades estatales deben constar por escrito y, en principio, no requieren ser elevados a escritura pública, salvo en los casos en que recaigan sobre bienes inmuebles, donde rige la regla general de otorgarlos mediante escritura pública (Congreso de Colombia, 1993).

Por otra parte, un aspecto central en la contratación pública es la existencia de cláusulas o prerrogativas excepcionales en favor del Estado, expresamente previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, tales como la cláusula de terminación, interpretación y modificación unilateral, así como la declaratoria de caducidad. Estas prerrogativas no implican la desaparición de principios generales de la contratación como la autonomía de la voluntad o la igualdad entre las partes, pero sí les otorgan un alcance distinto, en la medida en que se subordinan a la prevalencia del interés general. En efecto, el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratos estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles, salvo en los aspectos regulados de manera especial por el Estatuto Contractual, lo que significa que las cláusulas excepcionales tienen primacía jurídica sobre esas disposiciones en cuanto resulten necesarias para garantizar la eficacia de la función administrativa y el cumplimiento de los fines estatales (Congreso de Colombia, 1993).

Ahora bien, conforme lo indica la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2022) indica que, aunque contratos y convenios comparten ciertos principios

comunes, no deben entenderse como figuras idénticas. Ambos se constituyen mediante el consentimiento de las partes y generan obligaciones recíprocas; sin embargo, difieren en su naturaleza y finalidad. Esta distinción, que también se reconoce en el derecho privado a través de la diferenciación entre contratos de contraprestación y contratos de colaboración, es fundamental para comprender su alcance.

Según la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2022) el contrato se caracteriza porque sus obligaciones son de contenido patrimonial. Normalmente reflejan intereses contrapuestos entre las partes, ya que una de ellas asume una carga o gravamen a cambio de recibir un beneficio, esta dinámica responde a una relación conmutativa, donde se busca un equilibrio entre lo que se da y lo que se recibe. Por otra parte, el convenio a diferencia del contrato se orienta a la ejecución de actividades encaminadas a un interés común. Aunque en algunos casos puede contemplarse una remuneración, su esencia radica en la coincidencia de fines entre las partes, más que en la existencia de prestaciones recíprocas de carácter económico. En definitiva, mientras el contrato responde principalmente a una lógica de intercambio patrimonial, el convenio se fundamenta en la colaboración para alcanzar objetivos compartidos.

Es importante diferenciar los contratos administrativos de los convenios, dado que en muchos casos ambos términos son utilizados indistintamente cuando, en realidad, poseen naturalezas jurídicas distintas. Mientras que los contratos estatales implican una relación de intereses contrapuestos y conllevan obligaciones recíprocas entre las partes, los convenios se basan en una cooperación mutua orientada al cumplimiento de objetivos comunes, sin que ello implique una contraprestación económica directa. En consecuencia, los contratos administrativos son de carácter oneroso, es decir, requieren una remuneración pactada, mientras que los convenios se

estructuran bajo un esquema de colaboración, sin que exista una subordinación entre las partes ni una retribución obligatoria por los servicios prestados (Bahamón, 2018).

En términos normativos, la contratación estatal se rige por principios fundamentales que aseguran su correcto desarrollo. Entre estos principios, establecidos en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 80 de 1993, se encuentran la transparencia, la economía, la buena fe, la publicidad, el debido proceso y la responsabilidad. Estos postulados garantizan que los contratos suscritos por el Estado respondan a los lineamientos de la función administrativa, promoviendo la equidad, la moralidad, la eficacia, la imparcialidad y la celeridad en los procedimientos. Además, la contratación estatal se fundamenta en principios específicos como la conmutatividad, el equilibrio económico del contrato, la planeación y la selección objetiva, los cuales buscan garantizar condiciones equitativas para los contratistas y la optimización de los recursos públicos (Ramírez, 2021).

El desarrollo de la contratación pública ha llevado a la evolución de sus normativas y mecanismos de control, estableciendo reglas que no solo limitan el poder del Estado en sus relaciones contractuales, sino que también buscan garantizar la eficiencia y la equidad en la asignación de recursos. En este contexto, las entidades estatales tienen la obligación de aplicar criterios que permitan seleccionar a los contratistas de manera objetiva, asegurando que los principios rectores de la contratación sean cumplidos en cada etapa del proceso (Ramírez, 2021).

En este sentido, la contratación estatal representa un instrumento fundamental para la materialización de las funciones del Estado, garantizando la prestación eficiente de bienes y servicios en favor de la sociedad. Su regulación a través de normativas específicas y principios jurídicos busca no solo optimizar la gestión de los recursos públicos, sino también garantizar la transparencia y la equidad en las relaciones contractuales entre el sector público y los particulares.

Comprender sus características y fundamentos permite una mejor aplicación de sus disposiciones y una mayor eficiencia en la gestión administrativa estatal.

2.2.2 Víctimas de conflicto armado

Según Palacios et al. (2021) indican que la categoría de víctima, entendida como criterio de análisis, se vincula con individuos o colectivos que han sufrido vulneraciones graves a sus derechos humanos. Por otra parte, de acuerdo con lo establecido por el congreso de Colombia (2011) en la Ley 1448 de 2011 conforme lo establece el artículo 3 indica que, se entiende por víctimas a todas aquellas personas, de manera individual o colectiva, que hayan sufrido un menoscabo en sus derechos a partir del 1 de enero de 1985.

Cabe destacar que, mencionada definición incluye a quienes residen en el exterior, sin importar su condición migratoria ni si cuentan con medidas de protección internacional, refugio o asilo. Se reconoce dicha calidad cuando el daño es consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario, de violaciones a normas internacionales de Derechos Humanos, o de la comisión de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, siempre que estos hechos estén vinculados al conflicto armado interno (Congreso de Colombia, 2011).

En ese sentido, en el contexto del conflicto armado en Colombia, las víctimas son aquellas personas que han sufrido algún tipo de afectación derivada de los actos violentos cometidos en el marco de este enfrentamiento. La Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, define a las víctimas como individuos o colectivos que han experimentado daños desde el 1 de enero de 1985 debido a infracciones del Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves de los Derechos Humanos. Este reconocimiento es independiente de la identificación o

judicialización de los responsables y no está condicionado por la relación entre la víctima y el perpetrador (Delgado, 2015).

Asimismo, la ley extiende la categoría de víctima a miembros de la fuerza pública en ciertas condiciones y a menores de edad desvinculados de grupos armados ilegales. Sin embargo, la definición legal ha sido objeto de críticas debido a sus limitaciones temporales y a la exclusión de ciertos grupos afectados por el conflicto, lo que ha generado inequidades en el acceso a los derechos y mecanismos de reparación (Delgado, 2015).

Uno de los principales cuestionamientos a la Ley 1448 radica en la definición restrictiva de la categoría de víctima. Las organizaciones de derechos humanos han argumentado que la normativa excluye a ciertos grupos, como las víctimas de crímenes de Estado, y que la delimitación temporal impide la reparación de muchas personas que han sufrido violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado (Ministerio del Interior y de Justicia, 2012).

La definición de víctima en el conflicto armado colombiano ha generado amplios debates debido a sus restricciones temporales, la exclusión de ciertos grupos y las dificultades en la implementación de medidas de reparación. Aunque la ley representa un avance en el reconocimiento de derechos, persisten desafíos que afectan el acceso efectivo a la justicia y la garantía de no repetición. Para lograr una reparación integral y equitativa, es fundamental una revisión de los criterios de reconocimiento y la eliminación de barreras que limitan la protección de las víctimas del conflicto armado (Ministerio del Interior y de Justicia, 2012).

3. Método

En correspondencia con el hilo de exposición propuesto en el acápite introductorio, en este apartado, se describe el compendio de estrategias y herramientas metodológicas que se desplegaron para la obtención de los resultados y el cumplimiento de los objetivos propuestos.

3.1 Tipo de investigación

Teniendo en cuenta que el objetivo general de la presente investigación consiste en proponer medidas de participación efectiva para las Organizaciones de Víctimas de conflicto armado, en los procesos contractuales que se adelantan en el Departamento Santander; según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a partir de la experiencia departamental 2020-2023. El presente trabajo se enmarca en una investigación cualitativa e interpretativa. De acuerdo con Hernández y Mendoza (2020), el enfoque cualitativo es apropiado para el estudio detallado de fenómenos complejos, ya que se basa en el análisis de información no numérica y prioriza la comprensión del contexto y de los significados que en él se generan. Este enfoque se considera además de carácter interpretativo, en tanto se centra en la revisión y el análisis crítico de fuentes documentales con el fin de otorgarles sentido.

En este orden de ideas, la investigación asume un alcance y diseño descriptivo, dado que, como lo señalan Guevara et al. (2020), este tipo de estudios permiten identificar y caracterizar los atributos esenciales de fenómenos semejantes mediante criterios sistemáticos que posibilitan comprender su estructura y dinámica. De esta manera, la presente investigación busca no solo describir los marcos normativos, institucionales y prácticos que enmarcan la participación de las Organizaciones de Víctimas, sino también analizar sus limitaciones y potencialidades en el ámbito

contractual, con el fin de generar propuestas que contribuyan a su fortalecimiento y efectiva incidencia en la gestión pública.

Para el desarrollo de este trabajo se emplearon dos tipos de fuentes: primarias y secundarias, las cuales permitieron sustentar el análisis y contrastar las hipótesis con la realidad jurídica y normativa. Así:

Tabla 8. *Fuentes de Información de la Investigación.*

Tipo de Fuente	Documentos	Finalidad en la Investigación
Primarias	- Planes de Desarrollo departamentales y municipales.	- Identificar las metas y estrategias oficiales en materia de política pública de víctimas.
	- Planes de Acción Territorial (PAT)	- Analizar la ejecución contractual en los entes territoriales de Santander.
	-Textos normativos, leyes, decretos, resoluciones, sentencias y actos administrativos directamente expedidos por la autoridad competente.	-Identificar mecanismos y/o restricciones en la participación contractual de las O.V
	- Aplicativos SECOP I y II.	- Obtener información directa sobre procesos de contratación.
Secundarias	- Informes y balances oficiales presentados ante el Congreso de la República sobre la Ley de Víctimas.	- Fortalecer el marco teórico y conceptual.
	- Trabajos de investigación académica.	- Contrastar los avances y limitaciones de la política pública de víctimas.
	- Artículos científicos y publicaciones especializadas.	- Apoyar la discusión crítica con antecedentes documentados.

Nota: Elaboración propia.

El uso de estas fuentes garantiza un proceso riguroso de recolección y contraste de datos, articulando los marcos normativos y la práctica institucional con el fin de aportar a la construcción de conocimiento científico y proponer alternativas que fortalezcan la participación contractual de las organizaciones de víctimas en la ejecución de políticas públicas. Estos aspectos, relacionados con la recolección de datos en documentos de estudio y su contraste con la realidad jurídica, permitieron relacionar de manera segura las hipótesis y teorías planteadas con los resultados esperados, en cumplimiento de las medidas de eficiencia y aplicabilidad de los objetivos propuestos.

3.2 Diseño de la investigación

En lo que respecta al tipo de diseño de investigación es descriptivo, ya que, de acuerdo con Guevara et al. (2020) este tipo de diseño de investigación tiene como objetivo describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permiten establecer la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando información sistemática y comparable con la de otras fuentes. Por lo tanto, la investigación descriptiva se efectúa cuando se desea describir, en todos sus componentes principales, una realidad.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que, a través de los diversos datos e información que se obtengan se procede a describir en cada uno de los objetivos específicos propuestos los resultados recopilados, que permitan: 1) Detallar la estructura de los planes de acción departamental y una muestra de sus municipios, con relación a las metas que aborden la política pública de víctimas del conflicto armado; 2) Identificar escenarios de participación contractual de

las O.V. en los diferentes municipios del Departamento de Santander, con respecto a la ejecución de estas políticas públicas; y 3) Analizar las modalidades de contratación pública y los regímenes de inhabilidades e impedimentos que puedan limitar la participación de las O.V. en los procesos contractuales, que adelanten los diferentes municipios del Departamento de Santander.

Así mismo, con base en lo anterior, y siguiendo lo expuesto por Leal (2021), el neoconstitucionalismo se distingue por una interpretación del derecho que reconoce la supremacía de la Constitución, su fuerza normativa vinculante y la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales. En esta perspectiva, la Carta Política, compuesta por principios y valores, adquiere el carácter de norma aplicable de manera directa por los jueces. En consecuencia, a la luz del mandato de paz consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia (1991), que define la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, se hace pertinente examinar cómo se materializa la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en los procesos de contratación estatal. De este planteamiento surge la pregunta sobre cuáles son las medidas de participación efectivas que pueden adoptarse en esta materia para las Organizaciones de Víctimas del conflicto.

En este contexto, la teoría general que orienta la investigación es el neoconstitucionalismo, entendido como la corriente que sustenta la supremacía de la Constitución, la obligatoriedad de los derechos fundamentales y su aplicación directa por parte de los jueces (Leal, 2021). Desde esta óptica, los principios constitucionales sirven como criterio rector en la interpretación de las normas de participación ciudadana, de contratación estatal y en los procesos de construcción de paz.

3.3 Sobre las herramientas y procedimientos

Se acogieron las siguientes herramientas y procedimientos metodológicos en función de la obtención de información que procesada posibilitó la concreción de los objetivos propuestos:

3.3.1 Revisión bibliográfica y documental

La revisión bibliográfica y documental permitió establecer el marco teórico para la investigación mediante el examen de la literatura académica y las fuentes documentales pertinentes, con miras a la identificación y comprensión de la doctrina, los paradigmas, las teorías, conceptos, enfoques y debates previos relacionados con el tema de estudio. Esto con el fin de consolidar una base sólida sobre la cual construir las categorías de análisis y desarrollar el marco conceptual del estudio (Barrios et al., 2021).

Del mismo modo, con esta revisión se facilitó la identificación de lagunas en la literatura existente mediante la ejecución de un análisis crítico de las fuentes disponibles, dirigido a la identificación de las áreas de conocimiento o aspectos temáticos que han recibido poca atención en el debate académico o que requieren mayor profundización. Esto guio la definición de categorías de estudio específicas en función del abordaje de estas lagunas para la contribución del conocimiento existente. En el mismo sentido, la revisión de documentos legales y casos precedentes ayudaron a determinar cómo se ha abordado la cuestión en el contexto jurídico y cómo ha evolucionado este tratamiento y perspectiva con el tiempo.

Esta revisión es uno de los insumos fundamentales para el ejercicio de contrastación entre la realidad teórica y jurídica y la realidad práctica en el contexto de las víctimas y del conflicto armado en Colombia. Para ello, se verifica si las categorías de estudio y los conceptos teóricos se aplican de manera adecuada y efectiva en la situación concreta analizada. Todo ello con miras a la

revelación de las discrepancias, desafíos, obstáculos o áreas en las que la teoría y la práctica divergen, lo que a su vez orienta el proceso de investigación y la formulación de recomendaciones.

3.3.2 Derechos de petición

El Derecho de Petición es un derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia (1991). Este derecho faculta a todas las personas de forma individual o colectiva, a presentar solicitudes, quejas, reclamos o peticiones ante las autoridades públicas y privadas, con el fin de obtener una respuesta oportuna y fundamentada sobre asuntos de su interés.

Desde una perspectiva constitucional, el derecho de petición se erige como un pilar fundamental de la democracia participativa y del Estado Social de Derecho, al garantizar que los ciudadanos tengan acceso a las instancias gubernamentales y puedan expresar sus inquietudes, necesidades y demandas. En este sentido, constituye un mecanismo de empoderamiento ciudadano y de control social sobre las actuaciones de las autoridades, lo que fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la democracia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

Además de su carácter constitucional, el derecho de petición también adquiere relevancia en el ámbito académico y de investigación. Para los investigadores, se convierte en una herramienta esencial para la recopilación de información, la obtención de datos relevantes y la realización de consultas a entidades gubernamentales o privadas en el marco de sus investigaciones. Al formular solicitudes o requerimientos específicos, los académicos pueden acceder a documentos, estadísticas, informes y otras fuentes de información que respalden sus estudios y análisis. De este modo, este recurso facilita el desarrollo de investigaciones académicas

rigurosas y fundamentadas en datos concretos, contribuyendo así al avance del conocimiento y al enriquecimiento del debate académico y científico (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

3.3.3 Análisis de contenido

El análisis de contenido permitió el examen y la comprensión sistemática del contenido textual o visual de documentos, leyes, jurisprudencia, discursos, o cualquier otra fuente de datos relevantes para la investigación. Su alcance metodológico radica en su capacidad para identificar patrones, temas, tendencias, y relaciones dentro de los materiales analizados (Tamayo, 2003).

Esta estrategia involucra la definición clara de los objetivos de investigación y las preguntas de investigación que se buscan responder. Lo que es fundamental para guiar la selección de las fuentes y determinar los criterios de inclusión y exclusión de la información relevante con la recopilación de datos, que puede implicar la revisión de textos, documentos, casos judiciales, leyes, o cualquier tipo de registros que sean pertinentes para el estudio.

Se veló por el mantenimiento de la coherencia y la representatividad de la muestra de datos, dado que una vez recopilados los datos, se procedió a la codificación y categorización. En esta etapa, se asignaron etiquetas o códigos a fragmentos específicos de los materiales analizados según las categorías o temas previamente definidos. Finalmente, se realizó la interpretación de los datos codificados para la identificación de patrones, tendencias, relaciones, discrepancias o cualquier otro aspecto relevante en la información recopilada. La interpretación implicó la elaboración de informes, la presentación de hallazgos, y la generación de conclusiones y recomendaciones (Gómez, 2009), tal y como se muestra en los apartados de análisis y discusión de los resultados.

3.3.4 Valoración del estado de arte

Para este estudio, tanto en la etapa del desarrollo de los ejercicios previos para definición de la investigación, como en la consolidación de hallazgos y resultados con el despliegue metodológico, se llevó a cabo una revisión y valoración exhaustiva del estado del arte según los criterios que se exponen a continuación. Esta revisión permitió la concreción de un marco sólido y actualizado para la sustentación de esta pesquisa. El despliegue de la revisión permitió la identificación de tendencias, avances y lagunas en el área de estudio, brindando así una base de conocimiento sobre la cual construir y contextualizar la investigación actual.

La revisión del estado del arte se realizó siguiendo un enfoque metodológico riguroso que involucró la búsqueda y análisis de estudios, investigaciones, documentos académicos y trabajos relacionados con el tema de interés. Esta revisión se llevó a cabo en bases de datos académicas, bibliotecas virtuales y repositorios especializados en el campo de estudio.

El objetivo principal de esta revisión fue la identificación de las investigaciones previas relevantes, las teorías y enfoques metodológicos utilizados, las principales conclusiones y hallazgos, así como las áreas de debate y controversia en la literatura existente. También permitió la identificación de las brechas en la investigación y las preguntas no resueltas que podrían guiar el enfoque y los objetivos de esta pesquisa.

En el proceso de búsqueda de fuentes bibliográficas y documentales para la revisión del estado del arte comprendió la focalización en tres líneas de investigación, así:

La participación de las víctimas en Colombia.

El rol de las organizaciones de víctimas en Colombia.

Las víctimas del conflicto y su participación en contratos en Colombia.

El presente análisis se centró en el período comprendido entre 2011, año en que se promulgó la Ley 1448 de 2011, y 2021, cuando inicialmente se planificó la vigencia de dicha ley.

Los resultados de la búsqueda variaron en función de las líneas de investigación. En la primera línea, a través de la plataforma Google Scholar, se encontraron 15.000 resultados, en contraste con los 12.600.000 resultados obtenidos en la plataforma eumed.net. En la segunda línea, utilizando la plataforma Dialnet, se localizaron 20 documentos relevantes. Sin embargo, en la tercera línea de investigación, no se hallaron resultados específicos en Dialnet, y el documento más cercano al tema explorado en Google Scholar fue uno titulado "Apoyo al proceso de contratación para el suministro de alimentos a las víctimas del conflicto armado en el municipio de Facatativá", que abordaba un trabajo de pasantía de nivel de maestría realizado en la Universidad de Cundinamarca sobre un contrato estatal. Se identificaron un total de 107 fuentes documentales.

3.3.5 Definición de categorías y líneas de trabajo

Según Chaves (2005), las categorías representan dimensiones fundamentales que orientan el análisis de una investigación, ya que permiten organizar e interpretar los datos de forma sistemática y coherente. De este modo, las categorías de análisis se conciben como ejes conceptuales o temáticos que sirven de guía en una revisión documental o en un estudio cualitativo.

Aplicado al presente trabajo, las categorías se estructuran en torno a aspectos centrales como: 1) La normatividad vigente sobre contratación estatal y política pública de víctimas, 2) Los mecanismos de participación reconocidos a las Organizaciones de Víctimas (O.V.), y 3) Los obstáculos jurídicos o administrativos que pueden limitar su intervención en la ejecución contractual. Estas categorías permiten no solo clasificar la información recolectada, sino también focalizar la atención en los elementos que son relevantes para comprender el nivel de incidencia

real de las O.V. en los procesos contractuales del Departamento de Santander durante el periodo 2020–2023.

La producción académica, y demás documentos sobre víctimas del conflicto armado en Colombia ha priorizado aspectos como la atención psicosocial, la reparación integral, la participación política y la responsabilidad patrimonial del Estado. No obstante, la participación de las víctimas en la contratación estatal constituye un campo novedoso y poco explorado, lo que otorga a este estudio un carácter innovador. En coherencia con ello, la investigación se orienta a partir de estos puntos de análisis: 1) Revisión de la legislación colombiana en materia de contratación y de derechos de la víctima; 2) El examen de los planes de desarrollo departamentales y municipales de Santander como instrumentos de planeación que inciden en la política pública; 3) la consulta de literatura y tesis previas que abordan, directa o indirectamente, la participación de las víctimas.

Estos puntos de análisis permiten sostener que las Organizaciones de Víctimas tienen un interés legítimo en participar en los procesos de contratación estatal, pues su inclusión activa no solo fortalecería la transparencia y eficacia en la destinación de los recursos públicos, sino que también contribuiría a la generación de empleo y a la consolidación de una sociedad más equitativa y justa. Por otra parte, se resalta que la presente investigación según Ortega y Simental (2024) se enmarca en un enfoque jurídico-social, en tanto combina el análisis normativo propio del derecho administrativo y constitucional con la dimensión social derivada en este caso de la participación de las Organizaciones de Víctimas en la contratación estatal. Desde la perspectiva jurídica, el estudio examina el marco normativo aplicable particularmente la Ley 1448 de 2011 y las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública con el fin de

identificar los alcances y limitaciones que regulan la participación de las O.V. en los procesos contractuales.

A su vez, desde la perspectiva social, se reconoce que la participación efectiva de las víctimas constituye un mecanismo de inclusión, reparación y reconstrucción del tejido social, por lo que resulta fundamental evaluar cómo estas disposiciones jurídicas se traducen en prácticas que garanticen transparencia, equidad y justicia en la ejecución de políticas públicas. De esta manera, el carácter jurídico-social de la investigación permite comprender la relación entre norma y realidad, y proponer medidas que fortalezcan la incidencia de las O.V. en el ámbito contractual y en la consolidación de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional.

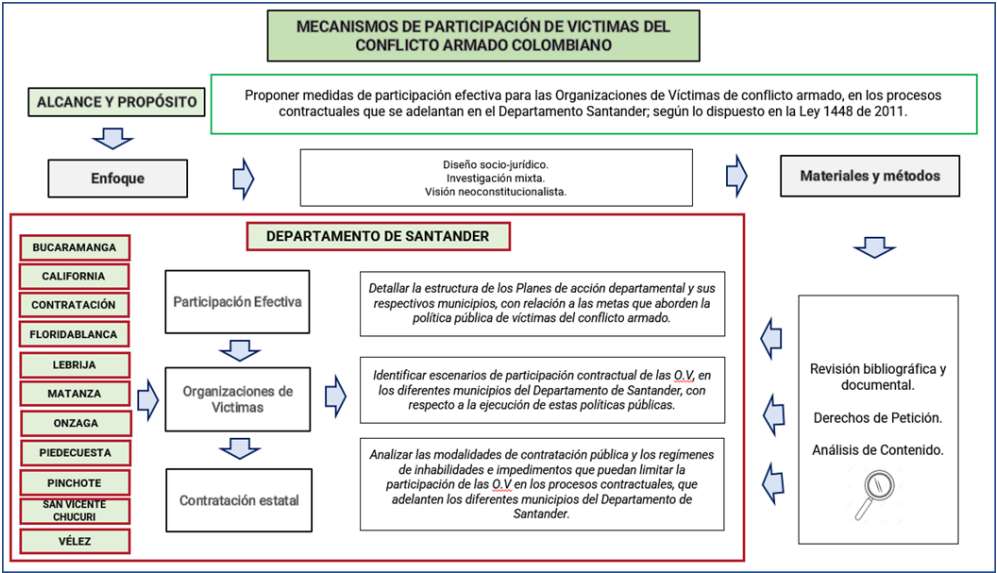
El objetivo de esta investigación es amalgamar las insatisfacciones de esta comunidad frente a la generación de empleo, la segura destinación de los recursos públicos en el cumplimiento de estas políticas públicas y la efectiva participación de sus organizaciones. De esta manera, se busca que las víctimas tengan un rol más protagónico en la construcción de sociedad, ahora que la vigencia de la Ley 1448 de 2011 se ha proyectado por diez años más (Congreso de Colombia, 2011).

Figura 1. Categorías conceptuales



A continuación se muestra una síntesis del alcance metodológico de esta pesquisa.

Figura 2. Alcance metodológico de la investigación



4. Resultados

4.1 Estructura de planes de acción y metas en política de víctimas

En consonancia con el primer objetivo específico de esta investigación, este apartado centra la atención en la descripción detallada de la estructura de los Planes de Desarrollo (PD) y los Planes de Acción territorial (PAT) de los municipios incluidos en la muestra de estudio, ya relacionados en el acápite metodológico; y en términos de la definición de metas para el abordaje de la implementación y seguimiento de la política pública de víctimas del conflicto armado. Inicialmente se hace alusión a la estructura general de los planes según lo definido por la ley, para luego, analizar la estructura de cada uno de los planes allegados por los municipios consultados en el desarrollo de la etapa metodológica de esta investigación mediante la radicación de los Derechos de Petición.

Como se explicó en el apartado metodológico, uno de los instrumentos utilizados para recolección de la información y el estudio de los PAT fueron los Derechos de Petición radicados por muestreo ante las Alcaldías Municipales, que remitieron las consultas a los responsables de la implementación de la política de víctimas en los municipios que hicieron parte de la muestra de estudio. Las preguntas uno y dos del derecho de petición (ver Apéndice B) indagaron sobre los PAT y PD para la valoración de su estructura y componentes.

La información recibida a través de los Derechos de Petición se sistematizó en una base de datos que incluyó la información de todos los PD y los PAT de los municipios seleccionados; su consolidación permitió el análisis de los componentes y la estructura de los PAT con énfasis en aspectos como el reconocimiento de actores y responder a las preguntas: ¿cuáles son las entidades, dependencias, instituciones y organizaciones que se reconocen como actores en los PAT?; la

La siguiente tabla muestra las dependencias o instituciones de las que se recibió respuesta como responsables de la implementación y seguimiento de la Política de Víctimas en cada municipio:

Tabla 9. *Dependencias responsables de la política de víctimas en cada municipio*

Municipio	Responsable Política de Víctimas – Nivel Municipio
Bucaramanga	CAIV - Centro de Atención Integral a Víctimas - Secretaria del interior
California	Ventanilla Única de Víctimas
Contratación	Enlace Municipal de Víctimas
Floridablanca	Secretaria del Interior, Seguridad y Convivencia Ciudadana
Lebrija	Secretaria de Gobierno, Seguridad y Convivencia
Matanza	Contratista Proyecto Mariela Rey Larrotta
Onzaga	Secretaria de Interior y Gobierno
Piedecuesta	Secretaria de Desarrollo Social
Pinchote	Secretaria General y de Gobierno
San Vicente de Chucurí	Secretaria General y de Gobierno
Vélez	Enlace Víctimas

Nota: Esta tabla muestra las dependencias encargadas de la gestión de la política pública de víctimas en cada uno de los municipios consultados. Adaptado de: respuesta como responsables de la implementación y seguimiento de la Política de Víctimas en cada municipio.

Por otro lado, en la tabla 3 se relacionan los criterios de valoración utilizados para la revisión de los PD y los PAT:

Tabla 10. *Criterios de valoración para los componentes de los PD y los PAT*

Componente	Criterios de valoración
Diagnóstico	Este componente debe identificar las potencialidades y limitaciones del territorio, así como los principales problemas y necesidades de la población.
Objetivos	Los objetivos deben ser claros, medibles, alcanzables, relevantes y temporales.
Estrategias	Analizar si las estrategias son adecuadas para abordar los desafíos identificados y si están respaldadas por evidencia o buenas prácticas.
Metas	Analizar si las metas son alcanzables, medibles y están alineadas con los objetivos y las necesidades de la institución educativa.
Programas	Analizar si los programas están diseñados de manera coherente y si se están implementando de acuerdo con lo establecido en el plan.
Proyectos	Analizar si los proyectos están siendo implementados de manera efectiva, si se están cumpliendo los plazos y si se están alcanzando los resultados esperados.

Componente	Criterios de valoración
Acciones PAT	Analizar si las acciones están siendo llevadas a cabo de manera adecuada y si están contribuyendo al logro de los objetivos y metas establecidos.
Sistematización	Analizar si se están recopilando y organizando los datos de manera adecuada, y si se están utilizando para informar la toma de decisiones y mejorar las prácticas educativas.
Indicadores	Analizar si los indicadores son relevantes, medibles y están siendo monitoreados de manera adecuada.

Nota: Esta tabla muestra los criterios de valoración del contenido para cada componente de los planes establecidos en la normatividad.

En función de contextualizar los resultados que se discuten a continuación y ubicarlos espacio temporalmente, se consultaron las características sociodemográficas de los municipios de la muestra, para de esta manera conocer el número de su población y respecto a este dato, verificar el censo de víctimas que tiene cada municipio. Así, en la siguiente tabla se muestran los datos atinentes de cada municipio de la muestra:

Tabla 11. *Censo poblacional y de víctimas de los municipios de la muestra*

Municipio	Censo poblacional	Censo de víctimas
Bucaramanga	581130 hab. (2018)	6266 personas.
California	2006 hab. (2015)	81 personas.
Contratación	3904 hab. (2015)	1314 personas
Floridablanca	267591 hab. (2019)	4356 personas.
Lebrija	38560 hab. (2015)	3019 personas.
Matanza	7639 hab. (2018)	1705 personas.
Onzaga	5054 hab. (2015)	898 personas.
Piedecuesta	163362 hab. (2019)	3522 personas.
Pinchote	5201 hab. (2015)	748 personas.
San Vicente de Chucurí	35000 hab. (2015)	3250 personas.
Vélez	19376 hab. (2018)	1755 personas.

Nota: Esta tabla demuestra la relación del censo poblacional y el número de víctimas para cada municipio de la muestra. Datos consultados del archivo general de Registro Unidad de Víctimas por ciudades con fecha de corte 2022/01/31. Adaptado de: Datos Abiertos Colombia (2022).

La ley 1551 de 2012, que establece la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), define los planes de acción territorial (PAT) como instrumentos de planificación estratégica orientados al desarrollo integral de los municipios y distritos. Estos planes deben ser elaborados por los gobiernos locales, en concertación con los diferentes actores del territorio, con una vigencia de cuatro años (Congreso de Colombia, 2012). Con esta norma se disponen normas para la modernización, organización y funcionamiento de los municipios, mediante un régimen jurídico para la elaboración de los PD y los PAT.

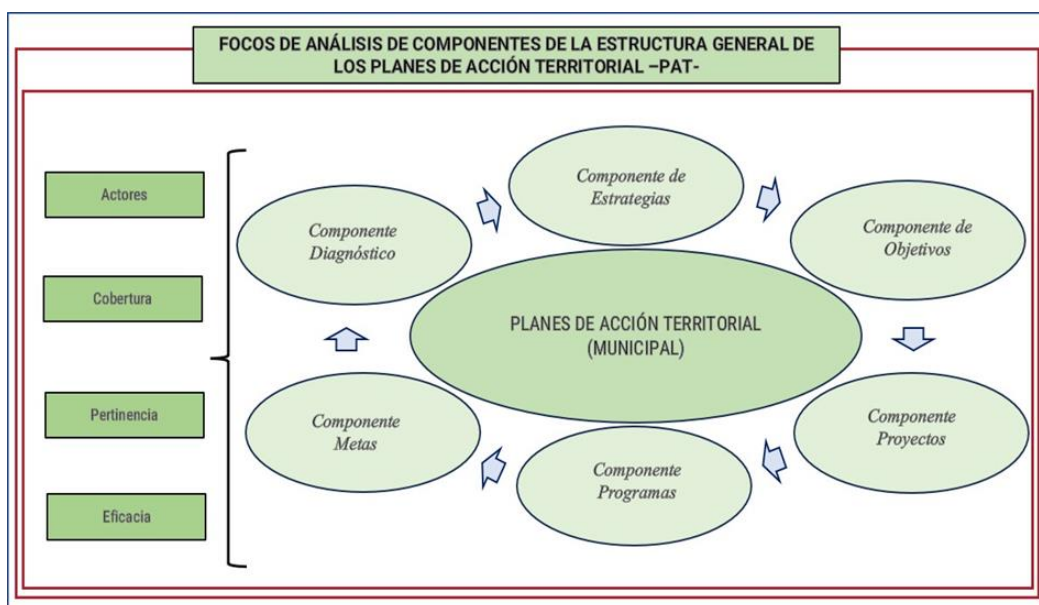
En cuanto a los PD, dispone que estos son documentos de carácter estratégico que deben ser elaborados por los municipios para orientar su gestión durante un período de cuatro años. Los planes de desarrollo deben contener los objetivos, metas, estrategias y programas que el municipio se propone alcanzar en dicho período. En cuanto a los PAT, dispone que estos son documentos de carácter operativo que deben ser elaborados por los municipios para implementar los planes de desarrollo (Congreso de Colombia, 2012).

Conviene anotar que los PAT deben contener las acciones específicas que el municipio se propone realizar para alcanzar los objetivos y metas establecidos en el plan de desarrollo. Así mismo, debe considerarse que estos deben elaborarse mediante la participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales. La participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo y los PAT es un requisito fundamental para garantizar que estos documentos responden a las necesidades y aspiraciones de la comunidad. También se establece que los planes de desarrollo y los PAT deben ser revisados y actualizados periódicamente, para garantizar que se ajusten a las necesidades cambiantes de la comunidad.

La aproximación a los PD y PAT requirió de una delimitación de los criterios que se utilizaron para la valoración de cada uno de los componentes definidos en la ley. De esta forma,

la siguiente figura condensa los focos de análisis aplicados a la estructura y contenido de los PD y los PAT municipales analizados:

Figura 4. *Focos de análisis de componentes de la estructura general de los PD y los PAT*



4.1.1 Evaluación de estructura general de Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Acción Territorial (PAT)

En la evaluación se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos estructurales:

1. *Diagnóstico*: Se evaluó la identificación de las potencialidades y limitaciones del territorio, los principales problemas y necesidades de la población.
2. *Objetivos*: Se evaluó la formulación de objetivos generales y específicos claros, coherentes y alcanzables.
3. *Estrategias*: Se evaluó la formulación de estrategias generales y específicas coherentes con los objetivos.
4. *Metas*: Se evaluó la formulación de metas específicas, cuantificables, alcanzables, relevantes y temporales.

5. *Programas y proyectos*: Se evaluó la coherencia de los programas y proyectos con los objetivos, estrategias y metas.

Adicionalmente, se verificó la incorporación de contenidos relacionados con:

1. *Sistematización de la información*: Se evaluó la existencia de un plan de sistematización de la información que garantice la recopilación, análisis y uso de la información para la toma de decisiones.
2. *Indicadores*: Se evaluó la existencia de indicadores de seguimiento y evaluación que permitan medir el logro de los objetivos y metas.
3. *Seguimiento posterior a la implementación*: Se evaluó la existencia de un plan de seguimiento posterior a la implementación que garantice la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas.

Conviene recordar que los PAT deben incluir acciones específicas para la atención, reparación y restitución de las víctimas del conflicto armado en consonancia con las disposiciones de la Ley 1448 (2011). Asimismo, conviene señalar que según lo definido por la ley, estas acciones generales deben encaminarse a (i) garantizar el acceso de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral; (ii) a la promoción de la reconciliación y la convivencia en el territorio, (III) al fortalecimiento de los mecanismos de protección de las víctimas (Congreso de Colombia, 2011).

Otras acciones más específicas consonantes con las anteriormente mencionadas incluyen (i) la creación de espacios de participación para las víctimas – foco central de esta investigación-; (ii) la provisión de servicios de atención psicosocial y jurídica a las víctimas, (iii) la implementación de programas de reparación integral, tales como la restitución de tierras, la indemnización y la rehabilitación; y finalmente, (iv) el desarrollo de proyectos productivos y

comunitarios para las víctimas (Congreso de Colombia, 2011). El procesamiento de la información permitió consolidar los datos atinentes al presupuesto asignado por los municipios consultados para los auxilios asignados a las víctimas, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 12. *Presupuesto asignado a auxilios por municipio*

Municipio	Tipos de auxilio	Valor en pesos colombianos		
		Vigencias		
		2021	2022	2023
Bucaramanga	Compensatorio	\$ 32.570.442	\$ 48.700.000	\$ 44.312.000
	Logístico	\$ 53.019.503	\$ 52.103.000	\$ 32.307.698
	Transporte	\$ 3.669.029	\$ 2.768.020	\$ 33.380.302
California	Compensatorios Apoyo de transporte Apoyo alimentario Apoyo logístico	Fijados mediante Resolución 01668 de 30 de diciembre de 2020.		
Contratación	No disponible	No hace referencia al listado.		
Floridablanca	Compensatorio, de Transporte, alimentario y logístico	\$ 70.000	\$ 75.000	\$ 82.500
Lebrija	Asistencia Humanitaria Inmediata	\$ 7.000.000	\$ 0	\$ 11.000.000
	Participación	\$ 3.000.000	\$ 700.000	\$ 1.000.000
	Funerario	\$ 4.000.000	\$ 0	\$ 2.000.000
	Difusión y apropiación colectiva	\$ 3.000.000	\$ 1.000.000	\$ 2.000.000
Matanza	Transporte	\$ 86.000	\$ 86.000	\$ 103.200
	Alimentación	\$ 14.000	\$ 20.000	\$ 25.000
Onzaga	Compensatorio	\$ 52.800	\$ 56.100	\$ 43.384
Piedecuesta	Compensatorios Apoyo de transporte Apoyo alimentario Apoyo logístico	Fijados mediante Resolución.		
Pinchote	Participación	\$ 18.860.000	\$ 22.060.000	\$ 23.500.000
San Vicente de Chucurí	Ayuda humanitaria	\$ 12.000.000	\$ 14.400.000	S/I
	Asistencia funeraria	\$ 1.000.000	\$ 2.100.000	S/I
	Mesa de Participación	\$ 11.141.500	\$ 20.000.000	S/I
Vélez	Participación	\$ 18.860.000	\$ 22.060.000	\$ 23.500.000

Nota: Esta tabla muestra el presupuesto asignado por cada municipio al pago de auxilios para las víctimas en cada una de las vigentes consultas. Adaptado de: Planes de Desarrollo de cada municipio.

Tabla 13. Organizaciones de víctimas por municipio

Municipio	Número de Organizaciones	Nombre de las O.V.
Bucaramanga	No está disponible.	Remiten a personería por concepto de confidencialidad no existente.
California	1	Asociación Víctimas California
Contratación	No disponible	No se referencia el listado.
Floridablanca	No está disponible.	No se referencia el listado.
Lebrija	7	Funcolpaz.
		Asovisan.
		Asociación de víctimas El Conchal. Asodenic.
		Asociación de familiares detenidos desaparecidos.
		Asobi Caleb.
		Asomudesle.
Matanza	2	Avicosacol – Asociación de víctimas del corregimiento Santa Cruz de la Colina de Matanza.
		As Vimat – Asociación de víctimas del conflicto armado de Matanza.
Onzaga		Revivamos.
Piedecuesta	21	Organización junta de vivienda comunitaria.
		Víctimas el desplazamiento forzado de Piedecuesta.
		Organización de indígenas víctimas del conflicto armado en Piedecuesta.
		Asociación de víctimas unidad
		Asociación nacional de discapacitados por Colombia " sin límites"
		Asociación de vivienda desplazados flotantes de Bucaramanga y su área metropolitana - asovidef/buam.
		Fundación de confeccionistas moda y estilo
		- funko moda & estilo.
		Fundación de afrodescendientes y víctimas – fundafro devic.
		Asociación de víctimas desplazados la nueva esperanza de un bello amanecer.
		Fundación empecemos ya - la marcha.
		Fundación nacional de mujer víctima desplazamiento - conflicto armado.
Piedecuesta	21	Asociación de artesanos víctimas del desplazamiento forzado en Colombia - Piedecuesta – aavv.
		Asociación de desplazados de Piedecuesta – asodispie.
		Fundación de desplazados confeccionistas y vivienda de Piedecuesta.
		Asociación huellas de paz.
		Asociación comunitaria de vivienda y hábitat para la población vulnerable, desplazados y discapacidad de Piedecuesta Organización mujeres valientes romuva Organización de mujeres víctimas del conflicto interno e Piedecuesta
		Asomocol.
		Asociación de vivienda de desplazados Piedecuesta – asodispie.
		Corporación Colombia de desplazados – cco.
		Fundación ideas proyectos y desarrollo.
		Fundación para el desarrollo del talento humano con equidad de género
Pinchote	1	Fuerza Pinchote.

Municipio	Número de Organizaciones	Nombre de las O.V.
San Vicente de Chucurí	No está disponible.	No hace referencia al listado
Vélez	11	Amor y Esperanza por las víctimas Asociación víctimas unidas Corporación colombiana de desplazados de Vélez
		Fundación de víctimas del conflicto armado de Vélez
		Jóvenes, adultos, mujeres en favor de la población veleña
		La esperanza para las víctimas Mujeres víctimas emprendedoras Víctimas nacientes de Vélez Víctimas unidas con amor
		Viva Colombia

Nota: Esta tabla muestra el número de O.V. por municipio y el nombre de las O.V. en los casos donde fueron reportados. Adaptado de: Organizaciones de víctimas por municipio (2023).

4.1.2 Los planes (PD y PAT) en las entidades municipales

4.1.2.1 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de San Vicente de Chucurí. Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística basadas en el censo de 2018, la población del municipio de San Vicente de Chucurí para 2023 fue de 33.593 habitantes. De ese total, el 37,75% vivía en la zona urbana y el 62,25% en la zona rural. De las víctimas del conflicto armado registradas en el municipio, 1.747 han superado la condición de vulnerabilidad, mientras que 1.895 continúan en la misma situación. Las causas de esta situación pueden ser diversas, como la falta de vivienda, la generación de ingresos, la alimentación, la salud, la educación, la identificación y la reunificación familiar (DANE, 2018).

La dinámica del conflicto social y armado en la región del Magdalena Medio, y en particular en el municipio de San Vicente de Chucurí, se ha determinado por tres factores principales. En primer lugar, la explotación de recursos energéticos por parte de capital nacional y extranjero; en segundo lugar, una fuerte militarización con el fin de garantizar la seguridad de las compañías que operan en la zona y finalmente, la conformación de organizaciones sociales y campesinas de oposición que impulsan la movilización en defensa de los recursos naturales,

denuncian los desequilibrios del poder político y la violación de los derechos humanos en las comunidades (Ramos, 2011).

San Vicente de Chucurí tiene una larga historia de lucha social y política, ha sido un territorio estratégico para los grupos armados ilegales, tanto para la guerrilla como para los paramilitares. En la década de 1960, el municipio se convirtió en uno de los primeros focos de la guerrilla del ELN. El grupo guerrillero encontró en el municipio un territorio ideal para su expansión, debido a la presencia de una población rural y campesina, así como a la abundancia de recursos naturales (Velásquez, 2007).

En las décadas de 1980 y 1990, el municipio de San Vicente de Chucurí se convirtió en un escenario de confrontación armada entre la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos paramilitares. Los paramilitares, apoyados por el Estado, buscaban expulsar a la guerrilla del territorio y controlar el narcotráfico y la minería ilegal. Así, el conflicto armado en el municipio ha tenido un impacto devastador, dejando un saldo de miles de víctimas, entre muertos, desaparecidos y desplazados. La población civil ha sido la más afectada por la violencia, que ha generado un clima de miedo y desconfianza.

También ha tenido un impacto negativo en el desarrollo territorial del municipio; como derivación de la pérdida de población por el fenómeno del desplazamiento; disminución de posibilidades de acceso a inversión y oportunidades económicas. La población civil ha sufrido las consecuencias de la violencia, que ha dificultado el desarrollo social y económico del territorio (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2020).

4.1.2.1.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de San Vicente de Chucurí. En el caso del Municipio de San Vicente de Chucurí se evidencia un trabajo sistemático en cuanto a la

elaboración de los PD y los PAT según las muestras documentales valoradas y correspondientes a los años 2020 a 2023.

La estructura de los planes de este municipio incluye un primer apartado de caracterización territorial y de evolución del fenómeno armado en el territorio; y un segundo apartado programático con la estructura de la política pública municipal en términos de prevención, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas; asimismo, incorpora el presupuesto general y un acápite de seguimiento y evaluación (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2020).

El primer componente de asistencia muestra coherencia con la formulación de metas, programas y proyectos que en el caso del municipio incorpora medidas de ayuda humanitaria inmediata, asistencia funeraria, proyectos e iniciativas productivas y de emprendimiento para el mejoramiento de ingresos, construcción y mejoramiento de vivienda y cobertura educativa.

En el componente de atención solo se despliega una acción de orientación y de información para las víctimas, lo que sugiere un limitado desarrollo de líneas de acción en este componente que podría incorporar acciones de participación dentro del componente de atención. Lo mismo ocurre en el componente de reparación integral que se acompaña de acciones y metas dirigidas exclusivamente a la preservación de la memoria.

En cuanto al uso de indicadores en la etapa de seguimiento se evidencia el uso de metas específicas relacionadas en los informes de víctimas anexados con la respuesta y correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022. El municipio acogió un modelo de monitoreo y evaluación del Plan de Acción Territorial (PAT) 2020-2023, con los instrumentos proporcionados por el Ministerio del Interior y la Unidad de Víctimas para cuantificar el avance en la ejecución de la política pública de víctimas (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2020)

Estos instrumentos incluyen el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST), que es un mecanismo para recolectar datos sobre el desempeño de las entidades territoriales en esta materia. También se utiliza el Formulario Único Territorial (FUT), que incorpora la política dirigida a víctimas como parte de un sistema de vigilancia y monitoreo de las inversiones en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2020).

El municipio reconoce explícitamente que para garantizar la adecuada ejecución del PAT, resulta indispensable que los agentes responsables realicen un monitoreo sistemático a cada una de las actividades contempladas en este. Este monitoreo debe ser realizado por el Comité Territorial de Justicia Transicional, el cual está integrado por el Alcalde Municipal, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Agricultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Unidad de Víctimas, la Policía Nacional, el Ejército Nacional y dos representantes de víctimas. El monitoreo en el municipio se encuentra en cabeza del Comité Territorial, también facultado para la toma de medidas correctivas (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2020).

El Personero Municipal, oficia como garante de los derechos de las víctimas, también debe participar en el seguimiento al PAT con el fin de velar por el cumplimiento de los derechos de las víctimas y por la adecuada implementación de las medidas de reparación integral. Adicionalmente, se desarrollan otros componentes de incidencia transversal, como la caracterización en función de la construcción de un sistema de información y el fortalecimiento institucional. Dentro de su estructura se evidencia la delimitación de estrategias en el marco de la aplicación de enfoques como el étnico y diferencial y el de construcción de paz.

Según el informe remitido por la Alcaldía del Municipio, el PD y el PAT se encuentran alineados con lo definido en el Plan de Desarrollo Nacional 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, con lo cual se busca alcanzar la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad. En el mismo sentido, está armonizado con el Plan de Desarrollo “Santander para el Mundo”, del Departamento de Santander 2020-2023 (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2020).

4.1.2.2 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Vélez. El municipio de Vélez también fue escenario de un cruento y prolongado conflicto armado durante varias décadas con períodos de intensificación, especialmente con la llegada de los grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Según datos de la Defensoría del Pueblo del Departamento de Santander (2008), el municipio de Vélez ha aportado un notable número de personas de su población a la cifra del desplazamiento forzado considerando que en el Departamento de Santander las víctimas de desplazamiento forzado superan las 108.000 personas; 34.000 de ellas provenientes del área metropolitana (Redacción Periódico El Tiempo, 2024).

Durante el conflicto armado, en las zonas rurales del municipio se registró un alto número de asesinatos, desapariciones y reclutamiento forzado de menores de edad. Sin contar con las afectaciones graves que sufrió el desarrollo económico y la infraestructura, que sufrió un notable rezago como derivación de las dinámicas de la guerra y el conflicto.

El conflicto armado en Vélez también operó en detrimento de su identidad cultural y diezmó su riqueza histórica y patrimonial. Según datos del Ministerio de Cultura, más de 100 bienes culturales fueron destruidos o dañados durante el conflicto armado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

4.1.2.2.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Vélez. Es evidencia la planeación de líneas de trabajo y estrategias específicas para cada componente del PAT, que incluye: transporte escolar en la ruralidad, alimentación escolar, becas de acceso de fomento para educación superior, atención psicosocial y entrega de auxilios funerarios, reivindicaciones y conmemoraciones de memoria; atención a mujeres víctimas, capacitaciones, apoyo para prácticas empresariales SENA y subsidio de arrendamiento. En estos contenidos se evidencia la formulación de estrategias dentro del plan considerando una agrupación de metas y proyectos por ejes temáticos que incluyen: atención y asistencia; prevención y protección; reparación integral y generación de ingresos (Gobernación de Santander, 2020). Sin embargo, pese a que estas líneas de trabajo se encuentran definidas, algunas consideradas como medulares por su incidencia en la transformación de las condiciones de vida de la población de víctimas y con incidencia real en la participación efectiva se encuentran inactivas.

Tal es el caso del componente de asistencia y atención, estrategia de vivienda y cuya meta era gestionar 10 saneamientos de propiedad. Asimismo, en el mismo componente, la estrategia de generación de ingresos con proyectos productivos de la O.V. y de construcción de vivienda también se encuentra inactivo. No se diferenciaron las razones de la inactividad de estas líneas pese a la asignación de presupuestos de 40 y 70 millones de pesos respectivamente (Gobernación de Santander, 2020).

Lo mismo ocurre con las estrategias de capacitación (Tecnologías de la información y Comunicaciones) del componente de Reparación integral - medidas de satisfacción con un presupuesto de \$1.666.667. Se evidencia falta de articulación de programas y proyectos a mediano

y largo plazo por valoración de los objetos de los proyectos de los componentes, en su mayoría encaminados a actividades logísticas, de mantenimiento y caracterización.

De veintitrés proyectos o líneas de trabajo adscritas a los diferentes componentes, seis se encuentran inactivas y tres programadas. Asimismo, no se evidencia el diseño y control de indicadores específicos, pero se observa seguimiento a partir del cumplimiento de las metas previamente definidas en función del presupuesto; tal es el caso de los beneficiarios de becas de fomento para el acceso a la educación superior ejecutada por un valor de cinco millones de pesos (Gobernación de Santander, 2020).

4.1.2.3 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Pinchote. Pinchote se encuentra ubicado sobre la cordillera oriental que corresponde a la región andina. El municipio cuenta con el área total de 53,81 km² de los cuales 0,33 km² corresponden a la extensión de área urbana y 53,48 km² al área rural, está conformado por ocho (8) veredas distribuidas en 2 microrregiones (Alcaldía Municipal de Pinchote, 2007).

El municipio de Pinchote, en la provincia de Soto Norte también ha contado con la presencia de grupos armados y fue escenario del conflicto armado colombiano. Asimismo, ha estado afectado por los intereses que subyacen en las rutas del narcotráfico. Desde la década de 1980 fue testigo de acciones que derivaron en lesiones personales y desplazamiento forzado para su población. En las décadas siguientes, el conflicto se intensificó con la llegada de grupos paramilitares, como las AUC (Salaya y Rodríguez, 2014). En este caso, el conflicto ha tenido un impacto significativo en las condiciones medioambientales del municipio, debido a la actividad minera ilegal, controlada por los grupos armados ilegales, derivó en daños graves al medio

ambiente. Los ríos y quebradas han sido contaminados con mercurio y otros metales pesados, lo que ha afectado la flora y la fauna del municipio (Concejo Municipal de Pinchote Santander, 2020).

4.1.2.3.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Pinchote. La información allegada por el enlace municipal para las víctimas de la Alcaldías de Pinchote muestra trabajo de planeación en el desarrollo de la política de víctimas. Asimismo, se han definido claramente las líneas estratégicas en cada uno de los componentes con en alimentación, orientación y acompañamiento jurídico, acompañamiento educativo, afiliación de población, construcción y mejoramiento de vivienda, insumos agropecuarios, instalación de tanques elevados, huertas caseras, suministro de alevinos y entrega de limones tipo Tahití y fortalecimiento de la capacitación de los productores del municipio.

Se evidencia la construcción de un sistema de seguimiento con el control de indicadores diseñados en función de las metas y componentes incluidos en el PAT. Se indica que este municipio no se ha solicitado, ni se encuentran activos ni contemplados a la fecha planes de retornos y reubicaciones de población víctima. Según la respuesta recibida, el diseño de los planes se encuentra alineado con el Plan de Desarrollo Departamental “Santander Siempre Contigo (Gobernación de Santander, 2020) y para el Mundo” 2020- 2023 (Gobernación de Santander, 2020), y el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: “De Corazón por Pinchote” (Concejo Municipal de Pinchote Santander, 2020).

Se evidencia registro de cumplimiento de indicadores de formulación de política pública de víctimas y actualización de los planes de prevención y promoción de víctimas. Se detectó que la mayoría de los proyectos y líneas de trabajo de los componentes posibilita la participación

efectiva de las víctimas y es concordante con el propósito de transformación de sus condiciones de vida.

Las líneas de suministro de insumos, alevinos y variedades como parte del componente de asistencia; así como la asistencia técnica tiene incidencia en la productividad de las víctimas y en consecuencia en su realidad económica. Asimismo, en términos de participación, se evidencian avances en los planes de prevención y promoción, ruta de prevención, difusión de programas de protección y orientación y acompañamiento jurídico a población víctima (Concejo Municipal de Pinchote Santander, 2020).

4.1.2.4 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Piedecuesta.

Piedecuesta fue durante muchos años un territorio azotado por la violencia del conflicto armado. El conflicto se inició con brotes de violencia que datan desde 1948 con el Bogotazo; siendo uno de los municipios del Departamento de Santander donde se intensificó la contra respuesta ante lo acaecido en la capital del país, junto con Bucaramanga, Barrancabermeja, San Vicente, Girón y Floridablanca (PFM Plataforma, 2014). Más tarde, con la incorporación de otros actores al conflicto como las guerrillas del ELN y el EPL, además de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (Velásquez, 2007).

El conflicto armado en Piedecuesta ha tenido un impacto significativo en la población civil. Según datos de la Unidad de Víctimas del Ministerio del Interior, entre 1985 y 2023, más de 6.000 personas se registraron como víctimas del conflicto en esta región del país. Además, se registraron altos índices de asesinatos, desapariciones y reclutamiento forzados de menores de edad (PFM Plataforma, 2014).

4.1.2.4.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Piedecuesta. Mediante Decreto 009 de 2018, la alcaldía de Piedecuesta adoptó el reglamento del Comité de Justicia Transicional así como de los subcomités técnicos encargados del diseño, coordinación y evaluación de la política pública de víctimas del conflicto (Alcaldía de Piedecuesta, 2018). El PD y PAT del municipio muestran coherencia entre los componentes, líneas estratégicas y en las actividades de ejecución.

Aunque se evidenciaron avances importantes en la definición de las líneas de trabajo, las que resultan consonantes tanto con los componentes generales y ejes del plan como con la política que a nivel nacional rige sobre la materia en cuanto los propósitos definidos, se muestran problemáticas relacionadas con la ejecución total de los recursos destinados en estos propósitos. Lo que evidencia la necesidad de que entidades municipales articulen el binomio de la planeación estratégica y metódica con la ejecución real y en consecuencia la incidencia efectiva en la población de víctimas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017).

Se refirieron cuarenta y dos líneas estratégicas con acciones y rubros dirigidos a gastos administrativos, ayudas humanitarias, auxilios económicos y funerarios, orientación jurídica, apoyo logístico para programas para las víctimas, compensatorios de transporte y estadía, pagos de mantenimiento del operador, subsidio complementario y para el mejoramiento de vivienda. Se evidenció la incorporación de líneas estratégicas específicas para el fortalecimiento de la participación y para el desarrollo técnico del PAT. Un proyecto encaminado al desarrollo de un proyecto productivo para las víctimas (Alcaldía de Piedecuesta, 2013).

4.1.2.5 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Onzaga. En el municipio de Onzaga, en la Provincia de Guanentá, fue un foco para la conformación de guerrillas liberales y comunistas, cuya organización estuvo a cargo de jefes como Rafael Rangel, Antonio Pérez

Tolosa, Gustavo Gonzales y Marcos Mora, como un fenómeno territorial en zonas con las fronteras con los departamentos de Boyacá y Antioquia (PFM Plataforma, 2014).

Asimismo, fue un territorio que debido a esta ubicación se convirtió en el paso obligado de los grupos armados en su proceso de expansión criminal, caso del Frente Adonay Ardila Pinilla que habría ingresado a la provincia de Guantán (Santander) desde Boyacá por Onzaga con el fin de fortalecer las estructuras allí existentes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

La violencia del conflicto armado en el caso de Onzaga afectó especialmente la cultura rica en tradiciones, costumbre y patrimonio ancestral y colonial, considerando que durante algún tiempo fueron los grupos armados ilegales los que impusieron sus propias reglas y han incidido en el control del territorio, lo que ha dificultado la preservación de la cultura del municipio.

4.1.2.5.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Onzaga. En el caso del municipio de Onzaga se muestra un trabajo de planeación sustentado en actividades de caracterización. Se puede observar en el PAT la definición clara de las metas encaminadas en cada uno de los componentes a la inclusión social y productiva, el fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana; el acceso a soluciones de vivienda, la prestación de servicios de salud, el fortalecimiento de la educación inicial, preescolar y básica media, generación y la formalización de empleos (Alcaldía Municipal de Onzaga, 2020).

Dentro de las acciones sobresale en este caso la definición de una línea para el tratamiento y a la resolución de conflictos como una medida de rehabilitación con un presupuesto ejecutado de \$28.322.468,00. Asimismo, se evidencia que el municipio cuenta con un sistema de seguimiento y control basado en la asignación del peso a las metas del plan (Alcaldía Municipal de Onzaga, 2023).

4.1.2.6 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Matanza. El municipio de Matanza, ubicado en la provincia de Soto Norte, ha sido reconocida la presencia histórica de las guerrillas, en especial del ELN y catalogada como una zona de riesgo dadas sus características geográficas que dificultan el acceso de fuerza pública durante el conflicto. Fue azotado por la violencia del Frente Alfredo Socarrás, que operaba en la zona norte del departamento -entre Sabana de Torres, Rionegro, Lebrija, El Playón, Suratá y Matanza (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

4.1.2.6.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Matanza. En el municipio de matanza también se evidencia el desarrollo de un amplio plan de acciones por componentes, enfocados especialmente en: servicios de transporte escolar, compra de paquetes alimentarios y de transporte especial del personal vinculado a la administración municipal, lo que muestra que las actividades gestionadas durante los años 2020, 2021, 2022 y 2023 en su mayoría corresponden a actividades de apoyo logístico. Aunque se refiere la realización de mesas de participación con la población víctima, no se indican las propuestas de esta población incluidas en los PD y PAT respectivamente.

El seguimiento se realiza mediante la cuantificación de las acciones que se realizan en cada una de las líneas estratégicas de los componentes. Existen falencias en la delimitación de líneas y en la concordancia de las acciones en función del desarrollo de los componentes. En los rubros de materiales para el mejoramiento de vivienda se destinó un presupuesto total de \$3.450.000,00 (Concejo Municipal de Matanza Santander, 2020). Se muestra un escaso desarrollo de acciones destinadas a la participación efectiva de las víctimas, incluso faltó referir acciones dirigidas a la identificación de las necesidades básicas de esta población.

4.1.2.7 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Lebrija. El municipio de Lebrija, en la Sabana de Occidente, fue afectado especialmente por el fenómeno de la extorsión utilizado para la financiación de las actividades criminales de los grupos armados involucrados en el conflicto. Ocupando la posición cinco en número de extorsiones entre los años 2010 y 2014 después de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón (PFM Plataforma, 2014).

El fenómeno de la extorsión y el secuestro deterioró el desarrollo económico del municipio durante muchos años considerando que las principales actividades económicas de sus habitantes son la agricultura y la ganadería. Los grupos armados ilegales impusieron sus propias reglas y el control del territorio, lo que ha dificultado el desarrollo de las actividades productivas.

4.1.2.7.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Lebrija. No se referencia un sistema de seguimiento de cumplimiento de metas más allá del registro de gastos de actividades que no se encuentran agrupadas por componentes. La revisión de los registros muestra que la mayoría de acciones se encuentra dirigido a apoyos logísticos para actividades de celebración y conmemoración de la memoria como: día de la memoria y Solidaridad con las Víctimas, Víctimas de Desaparición Forzada Encuentro de Sanación y Resiliencia, día de los Derechos humanos y derecho internacional humanitario; día Nacional por la no Violencia y homofobia contra la Homofobia LGTBI en Colombia; conmemoración día de la no violencia contra la mujer y día internacional de las personas con discapacidad con la asignación de un presupuesto total de \$72.839.000,00 pesos (Alcaldía de Lebrija, 2023).

La participación se define como un eje transversal del plan y sus actividades se concentraron en: arriendo Oficina Víctimas, apoyo logístico y técnico para la elaboración de informes, documentos y proyectos, servicios Generales e implementos de aseo ,logística e

imprevistos, gastos compensatorios, gastos de transporte: aéreo, fluvial, marítimo y terrestre de los subcomités, Comité Justicia Transicional, Plenario de Mesa, Comité Ejecutivo, Comités Temáticos-acompañantes personas con discapacidad y participación e incidencia en espacios internos y externos; apoyo de estadía, apoyo logístico, apoyo de transporte, y apoyo técnico para las personas en condición de discapacidad y madres con hijos menores de cinco años. Asimismo, apoyo por Conectividad, refrigerios plenarios y refrigerios comités temáticos (Alcaldía de Lebrija, 2023).

4.1.2.8 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Floridablanca. La ciudad de Floridablanca ha sido testigo del conflicto especialmente por la convergencia de acciones de las bandas criminales. También desde la década de 1940 recibió la andanada de violencia como derivación del Bogotazo. Luego, se intensificaron problemáticas como el secuestro y la extorsión como fuente de financiamiento de grupos armados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

El conflicto armado en Floridablanca ha tenido un impacto significativo en la movilidad de la población teniendo en cuenta que los grupos armados ilegales instalaron retenes ilegales en las carreteras, dificultando la movilidad de las personas y las mercancías. De este modo, el municipio fue epicentro de continuidad de las dinámicas de disputa territorial en los municipios periféricos (PFM Plataforma, 2014).

4.1.2.8.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Floridablanca. En el caso de este municipio, las respuestas allegadas se complementaron con algunas actas que fueron procesadas; en las que se evidencia la participación de las víctimas en los comicios realizados. No se evidencia

que la formulación de las acciones y metas se haya realizado con un proceso previo de caracterización de identificación de las necesidades, sino que se muestra una programación global de componentes en los que no se incluye de manera específica una línea de trabajo para el fortalecimiento de la participación como reflejo de lo planeado en el PD. Se evidencian 14 metas exclusivas para las víctimas (Alcaldía de Floridablanca, 2023).

Se observa la definición y asignación de responsabilidades, pero no se referencia un sistema de indicadores y de seguimiento con métricas según el caso. En correspondencia con los núcleos del PD que se concentran en la educación, en el PAT la mayoría de actividades se encuentran enfocadas en la educación lo que afianza los mecanismos de participación efectiva de las víctimas y las organizaciones (Alcaldía de Floridablanca, 2020).

Las principales líneas estratégicas del PD fueron: capacitación y formación padres de familia vulnerables, adolescentes, jóvenes líderes, líderes comunitarios, bachilleres; gratuidad educativa, atención estudiante de instituciones oficiales, incentivo para derechos de grado, inclusión del enfoque diferencial, formulación de planes de negocio. También se incluye apoyo psicosocial y cumplir con el porcentaje de las metas correspondientes restitución de tierras (Alcaldía de Floridablanca, 2020).

4.1.2.9 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Contratación. En Contratación también se dieron distintas manifestaciones de la violencia armada del país. Desde 1945 junto con otros territorios del departamento, fue el escenario donde se originaron distintas formas de violencia con la división del país en liberales y conservadores, que luego derivaría en el conflicto armado y guerra de guerrillas en la que por mucho tiempo se justificó a la violencia como un medio de resolución de problemas.

Desde la sangrienta persecución conservadora con la matanza liberal en Capitanejo (1933) con el fusilamiento de 20 campesinos conservadores por parte de la policía; se comenzó un modelo se replicaría por otros municipios como San Andrés y Piedecuesta. Luego, en la década de los 70 y los 80, empezaron a formarse grupos más organizados que, con el paso del tiempo, comenzaron a desarrollarse las guerrillas y luego los paramilitares con la financiación del narcotráfico. En el departamento las AUC de Santander y el Sur del Cesar fueron la organización de mayor presencia (PFM Plataforma, 2014).

4.1.2.9.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Contratación. El seguimiento del cumplimiento de las metas del PAT para víctimas no se encuentra debidamente documentado. El registro de gastos de actividades no está agrupado por componentes. La revisión de los registros muestra que la mayoría de las acciones se destinaron a apropiación de memoria.

La participación se define como un componente, pero los rubros específicos destinados a tal fin son asociados a gastos de refrigerios y apoyo logístico en actividades de las víctimas. Las actividades se concentraron en gastos administrativos. También se destinaron recursos para el apoyo de estadía, logístico, de transporte y técnico para personas en condición de discapacidad y madres con hijos menores de cinco años, así como para conectividad, refrigerios en plenos y refrigerios en comités temáticos (Alcaldía de Contratación, 2023).

4.1.2.10 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de California. El municipio de California, ubicado en la provincia de Soto Norte también ha sido testigo del accionar de grupos como el ELN, el EPL y las AUC (Rutas del Conflicto, 2019) sin olvidar las FARC cuyo

accionar generó desplazamientos, homicidios y amenazas que fueron los eventos más reportados en esta región del país durante el desarrollo del conflicto (PFM Plataforma, 2014).

El municipio de California fue severamente afectado por fuerzas guerrilleras durante los años ochenta y noventa: incursiones de estos grupos subversivos, desplazamientos forzados masivos, combates y ataques a la fuerza pública tanto en el casco urbano como en zonas rurales lo que derivó en la destrucción de la infraestructura y equipamiento del municipio. Este fenómeno se recrudeció durante la llegada de la empresa canadiense Greystar al territorio California para empezar operaciones de exploración y posterior explotación de la actividad minera del municipio.

De acuerdo a la presentación alternativa de delimitación del Páramo de Santurbán – Berlín, de la Alcaldía Municipal de California (2019) se debe contemplar lo siguiente:

Según la Red Nacional de Información RNI, en el municipio se encuentran 81 víctimas registradas, de las cuales solo 4 han sido reconocidas por medio del cumplimiento de la Sentencia C 280 y Auto 119 (2013). Del total las víctimas que residen en el municipio, 122 son por hechos de desplazamiento lo que representa el 75%, de la misma manera 20 personas son víctimas por hecho de homicidio, 21 personas son víctimas de hechos de desaparición forzada, 5 personas son víctimas por amenaza, 6 personas son víctimas por acto terrorista y 1 persona es víctima por delito contra la libertad y la integridad sexual (pp. 6-7).

Una de las consecuencias más notables del conflicto en esta región del país es la transformación del tejido social que se vio permeado a nivel de significados, creencias, memorias, representaciones y emociones políticas colectivas como consecuencia de la carga simbólica (ideológica) de los fenómenos armados; con una constante exposición mediática y cultural a la violencia armada, que hicieron que generación tras generación se construyeran representaciones sociales basadas en la cultura de la violencia (Peña et al., 2021).

4.1.2.10.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de California. El seguimiento del cumplimiento de las metas del plan de acción territorial para víctimas es una tarea fundamental para garantizar la eficacia de las acciones realizadas. Sin embargo, el análisis de los registros de gastos de actividades muestra que no se cuenta con un sistema de seguimiento adecuado. Los registros no están agrupados por componentes, lo que dificulta la evaluación del impacto de las acciones realizadas. Se recibió un registro del PAT correspondiente al año de 2020 lo que muestra que falta la actualización y verificación de los otros años de gestión.

La revisión de los registros muestra que la mayoría de las acciones se destinaron a apoyos logísticos para actividades de celebración y conmemoración de la memoria; asimismo, prestación de servicios de apoyo para el enlace responsable. Estas actividades son importantes para promover la memoria histórica y la construcción de paz, pero no necesariamente contribuyen al cumplimiento de las metas de participación. Sobresale una actividad de suministro de cerdos de engorde para actividades productivas (Alcaldía de California, 2023).

4.1.2.11 Consecuencias del conflicto armado en el municipio de Bucaramanga. La ciudad de Bucaramanga, capital del departamento de Santander ha sido receptora de un importante número de desplazados durante el conflicto armado. Asimismo, en su territorio, los grupos armados ilegales durante décadas utilizaron la violencia y la intimidación para controlar el proceso electoral, lo que ha impedido que los ciudadanos ejerzan libremente su derecho al voto.

Durante muchos años los grupos guerrilleros y paramilitares, no solo violentaron, intimidaron y sembraron terror en veredas y municipios, alejados de la ciudad de Bucaramanga, y

persiguieron, investigaron, desaparecieron o asesinaron personas, incluyendo líderes sociales (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2017).

El municipio también ha sido afectado por el problema de las guerrillas con la presencia del Frente 25 y las Milicias Bolivarianas en el área metropolitana de Bucaramanga y en Barrancabermeja. Asimismo, en su área metropolitana fueron notorios el reclutamiento de jóvenes e incluso de personas menores de 18 años, los homicidios y otros hechos de violencia asociados con tales disputas (PFM Plataforma, 2014).

Los grupos armados dieron cierto sentido de continuidad a sus actividades retomando las formas propias de actuación paramilitar con el surgimiento de bandas criminales como Las Águilas Negras, que centradas en el control del narcotráfico y de otros negocios ilegales en la frontera, someten a la población a acciones violentas que derivan también en desplazamiento forzado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

4.1.2.11.1 Plan de Acción Territorial (PAT) de Bucaramanga. La valoración de los componentes del PD y el PAT de Bucaramanga permitió evidenciar el desarrollo de un modelo donde resultan concomitantes tanto las líneas estratégicas como las acciones específicas para la población de víctimas. Centrado en la prevención de nuevos hechos victimizantes, mediante la sensibilización y la formación en DD. HH y Derecho Internacional Humanitario (DIH).

Algunas de las líneas de acción estratégicas concomitantes con este propósito se encausan al fortalecimiento de la cultura de paz y reconciliación, prevención de la violencia sexual, de la violencia contra las mujeres, de la violencia contra la niñez y la adolescencia, de la violencia contra las personas con discapacidad.

Este componente se alinea con el componente de asistencia con una línea de apoyo a las víctimas mediante la entrega de ayudas humanitarias, la atención psicosocial y la asistencia jurídica. Y también con el componente de atención para la atención integral a las víctimas, a través de la oferta de servicios de salud, educación, empleo y vivienda.

En el componente de reparación integral se implementaron acciones para la reparación de los daños causados a las víctimas, a través de la reparación individual, la reparación colectiva y la reparación simbólica; mientras que, en el componente de participación, objeto central de este trabajo de investigación, se evidencian acciones dirigidas al fortalecimiento de las O.V. y la promoción de su participación en espacios de decisión e incidencia política (Concejo Municipal de Bucaramanga, 2020).

Es importante hacer las siguientes consideraciones, en relación a los matices del conflicto en los municipios consultados debe considerarse que sus afectaciones se dieron en distintas dimensiones en diferentes regiones del Departamento de Santander. Con la configuración del mapa de los grupos armados ilegales se definieron dispuestas, violencias, transacciones, pactos, alianzas y luego, los sometimientos, en un panorama donde los grupos armados durante décadas recurrieron a métodos de sometimiento, corrupción, presiones e incluso transacciones con determinados agentes oficiales o privados, legales e ilegales, en medio de la coerción y de conductas criminales que derivaron en desplazamiento forzado y desolación.

Bien lo anota la Plataforma PFM de la UPB: “Santander ha sido históricamente polo de múltiples formas de violencia. Desde épocas de la Conquista la altivez de estas tierras y la actitud bravía y contestataria de sus habitantes han desencadenado algunas de las disputas más brutales de Colombia” (PFM Plataforma, 2014). Es así que, en el departamento de Santander, el despojo

de tierras, la violencia política y social han dejado 277.346 víctimas del CAIC registradas hasta el 2020 (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2020).

En cuanto a la estructura general de los PD y los PAT en los municipios debe mencionarse que todos los municipios consultados cuentan con planes desarrollados de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico colombiano, en distintos niveles de desarrollo y profundidad, y con líneas estratégicas de varían según las singularidades y necesidades del contexto.

El espectro de actividades que se encontraron como parte de las acciones para el desarrollo de las líneas estratégicas son muy variadas, hay diferencias en las actividades que se realizan en los municipios para el desarrollo de un mismo componente; y que como se indicó anteriormente, en algunas ocasiones se concentra en actividades de apoyo logístico dentro del componente de asistencia.

La participación efectiva de las víctimas implica la conjunción de un compendio de garantías materiales encausadas al funcionamiento de las mesas de víctimas en todo el país quienes son encomendadas en la ley de diseñar, ejecutar y hacer seguimiento a las políticas públicas enfocadas en las víctimas del conflicto; ahora bien, en este marco de acción se ubican las O.V. quienes han visto diezmada su participación en la contratación tal y como lo establece la ley y en consonancia, lo han reiterado las altas cortes.

El Estado es consciente de esta realidad al corroborarse en otros estudios relacionados que muestran que la contratación de las O.V. no es el común denominador en las licitaciones públicas municipales. En tal sentido, mediante Resolución 01668 de 2020 ha reconocido la necesidad de modificar el diseño y la implementación de los Espacios de Participación efectiva de las víctimas a partir de un proceso de articulación tanto a nivel Territorial, como Nacional, todos los espacios

de incidencia de las víctimas, con iniciativas y recursos existentes en las distintas entidades que conforman el SNARIV, todo ello, enfocado en la concertación de políticas que sí resulten pertinentes, diferenciales y particulares para las víctimas del conflicto armado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2020).

Conviene que las entidades encargadas estandarizar metodologías para la medición del impacto de cada una de las acciones en una línea específica; asimismo, se evidencia la necesidad de fortalecer especialmente el componente de participación, con actividades encaminadas al reconocimiento e identificaciones de las necesidades específicas de las víctimas.

4.2 Escenarios de participación contractual de las O.V. en municipios de Santander

En este apartado se dirige la atención a la identificación de los escenarios de participación contractual de las O.V., en los municipios frente a la ejecución de estas políticas públicas según la información consolidada y procesada. Las organizaciones de víctimas (O.V.) son entidades sin ánimo de lucro que representan y defienden los derechos de las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Como se indicó anteriormente, estas organizaciones con su gestión inciden en la reparación integral a las víctimas, y en su participación en la contratación pública; además de oficiar como garante de la efectividad y pertinencia de las medidas de reparación (Jurisdicción Especial para la Paz – JEP, 2020).

Una aproximación a los escenarios de participación contractual de las O.V. a nivel municipal implica un acercamiento a la normativa vigente y la jurisprudencia con miras a una delimitación normativa del asunto que permita la identificación de los escenarios. En este sentido, conviene anotar que la norma que regula la participación contractual de las O.V. está compuesta por dos normas principales, a saber: el Estatuto General de Contratación de la Administración

Pública (ESAP) regulador de los principios, reglas y procedimientos que deben seguir las entidades públicas al contratar bienes; del régimen de inhabilidades e impedimentos; y de los procedimientos que deben seguir las entidades públicas al contratar obras y la Ley 1448 (2011) en cuanto a las medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno colombiano (Congreso de Colombia, 2011).

El ECAP establece que las entidades públicas pueden contratar con organizaciones de víctimas, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la ley. Estos requisitos incluyen:

Que la organización esté legalmente constituida.

Que cuente con la representación legal de las víctimas que pretende representar.

Que tenga experiencia y capacidad para realizar el objeto del contrato.

En correspondencia, la Ley de Víctimas establece que, en algunos casos, las entidades públicas deben priorizar la contratación con organizaciones de víctimas. Estos casos incluyen:

La contratación de proyectos o programas de reparación integral a las víctimas.

La contratación de proyectos o programas que tengan como objetivo la promoción de los derechos de las víctimas.

La jurisprudencia ha interpretado la normativa vigente en materia de participación contractual de las O.V. de manera favorable para las organizaciones.

En particular, la Corte Constitucional en el 2022 ha establecido que las entidades públicas deben garantizar la participación de las O.V. en la contratación pública, como una forma de garantizar la reparación integral a las víctimas (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

4.2.1 Marco de la contratación estatal en municipios de Santander (2020-2023)

Durante los años 2020 y 2023, los municipios de Santander llevaron a cabo diversos procesos contractuales para implementar políticas y proyectos dirigidos a la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado. Estos procesos incluyen varias modalidades de contratación, con un énfasis particular en la contratación directa en ciertos casos. A continuación, se ofrece una descripción detallada de cómo se gestionaron estos procesos contractuales en algunos municipios destacados.

4.2.1.1 Modalidades de contratación aplicadas. Los municipios emplearon diferentes modalidades de contratación para cumplir con los objetivos establecidos en sus planes de acción para las víctimas. Las principales modalidades incluidas fueron:

Licitación pública: Utilizada para servicios y suministros de gran envergadura, donde se requería un proceso competitivo para seleccionar la oferta más favorable en términos de calidad y costo.

Contratación directa: Empleada cuando era necesario actuar con rapidez o se requerían proveedores con especialización específica. Esta modalidad permitió a los municipios contratar directamente con ciertos proveedores sin realizar un proceso competitivo.

Selección abreviada: Aplicada para proyectos o servicios menores que no justificaban un proceso de licitación pública completo. Esta modalidad simplificó el proceso de contratación para cumplir con las necesidades urgentes o menos complejas.

A continuación, se encuentran algunos ejemplos de contratación directa:

Tabla 14. *Ejemplos de contratación directa*

Municipio de Bucaramanga (2020-2023)	
Contratista principal	El operador estatal del programa Écija.
Objetivo del contratista	El operador del programa Écija fue responsable de la implementación de programas de reparación integral para las víctimas. Esto incluyó la organización de eventos de memoria, la prestación de servicios asistenciales y la gestión de actividades específicas para las víctimas del conflicto armado.
Justificación de la contratación directa	Dada la especialización requerida para gestionar las actividades complejas y la necesidad de rapidez en la ejecución de los programas, se optó por la contratación directa con el operador Eurija. Este operador manejó aproximadamente el 40% de los recursos destinados a estas actividades. Municipio de Contratación
Municipio de Contratación	
Objetivo del contratista	El contrato directo se realizó para proveer apoyo logístico durante eventos destinados a las víctimas, como la provisión de refrigerios y otros recursos necesarios para las actividades.
Características del proceso de contratación directa	Se seleccionó un proveedor con experiencia en la organización y logística de eventos, facilitando una ejecución eficiente de los programas de participación y memoria.
Municipio de Piedecuesta	
Objetivo del contratista	La contratación directa se utilizó para coordinar y ejecutar eventos comunitarios y talleres para las víctimas.
Características del proceso de contratación directa	Se contrató a una empresa especializada en la organización de eventos, garantizando la correcta realización de actividades que promovieron la participación activa de las víctimas.
Municipio de Floridablanca	
Objetivo del contratista	Se utilizó la contratación directa para la organización de actividades de memoria histórica.
Características del proceso de contratación directa	El contratista seleccionado se encargó de la logística de eventos y de proporcionar los materiales necesarios para la correcta ejecución de las actividades programadas.

En relación a las consultas y evaluaciones, se debe precisar que para garantizar la transparencia y el cumplimiento normativo, los municipios realizaron consultas con el Sistema Electrónico de Contratación (SECOP). Estas consultas permitieron verificar la legalidad y la adecuada ejecución de los contratos, asegurando que se siguieran los procedimientos establecidos y que los recursos se utilizaran de manera efectiva.

Tabla 15. Modalidades de contratación utilizadas

Modalidad de contratación	Descripción
Licitación pública	Proceso competitivo para seleccionar la oferta más favorable en términos de calidad y costo para servicios o suministros de gran envergadura.
Contratación directa	Contratación sin proceso competitivo, empleada para rapidez o especialización específica.
Selección abreviada	Proceso simplificado para contratos menores o urgentes que no requieren un proceso completo de licitación pública.

Tabla 16. Ejemplos de contratación directa en municipios

Municipio	Contratista principal	Objetivo del Contratista	Características del proceso de contratación directa
Bucaramanga	Eurijsa	Implementación de programas de reparación integral para víctimas, incluyendo eventos de memoria y servicios asistenciales.	Contratación directa debido a la especialización requerida y la necesidad de rapidez. El operador manejó el 40% de los recursos.
Contratación	Proveedor Logístico	Provisión de apoyo logístico, incluyendo refrigerios y recursos para eventos destinados a las víctimas.	Selección de un proveedor con experiencia en logística de eventos.
Piedecuesta	Empresa de Eventos	Coordinación y ejecución de eventos comunitarios y talleres para víctimas.	Contratación directa con una empresa especializada en la organización de eventos.
Floridablanca	Contratista de Eventos	Organización de actividades de memoria histórica para víctimas.	Selección directa de un contratista para asegurar la correcta ejecución de eventos.

4.2.2 El SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública)

Es una herramienta clave para la gestión de contratos en Colombia. Este sistema permite una gestión transparente y eficiente de los procesos contractuales, proporcionando un registro detallado de todas las transacciones relacionadas con la contratación pública. En el contexto de la contratación directa, el SECOP asegura que los procedimientos cumplan con los requisitos legales y administrativos, ofreciendo visibilidad y trazabilidad en la selección de proveedores y la ejecución de contratos.

En 2023, el municipio de Piedecuesta realizó una contratación directa para coordinar y ejecutar eventos comunitarios y talleres para víctimas del conflicto armado. A continuación, se presenta un análisis detallado del uso del SECOP en este proceso.

Tabla 17. *Detalles del proceso de contratación en Piedecuesta*

Aspecto	Descripción
Principal	Empresa de Eventos.
Objetivo del contratista	Coordinación y ejecución de eventos comunitarios y talleres para víctimas.
Modalidad de contratación	Contratación directa.
Justificación de la contratación	Se eligió la contratación directa debido a la especialización necesaria en la organización de eventos y talleres.

Tabla 18. *Uso del SECOP en el proceso de contratación*

Actividad	Descripción
Consulta del SECOP	Se consultó al SECOP para verificar la legalidad y conformidad del proceso de contratación directa.
Registro de contrato	El contrato se registró en el SECOP, asegurando la visibilidad pública y el cumplimiento de requisitos legales.
Revisión de Documentación	Se revisaron los documentos de licitación y el contrato a través del SECOP para confirmar que se cumplieran todos los requisitos normativos.
Monitoreo y Seguimiento	El SECOP permitió el seguimiento continuo del contrato, facilitando la evaluación de la ejecución del contrato y la gestión de pagos.
Evaluación de Cumplimiento	Se utilizó el SECOP para evaluar el cumplimiento del contratista en relación con los objetivos establecidos en el contrato.

4.2.2.1 Argumento sobre la utilización del SECOP

Transparencia y Legalidad: La consulta y registro en el SECOP aseguran que el proceso de contratación directa sea transparente y se adhiera a las normativas legales. Al registrar el contrato en el SECOP, el municipio de Piedecuesta garantizó que el proceso de selección y la ejecución del contrato fueran visibles para los ciudadanos y las entidades de control. Esto

contribuye a la prevención de prácticas corruptas y a la promoción de una gestión pública transparente.

Verificación de Conformidad: El SECOP permite la revisión detallada de la documentación contractual y de licitación. En el caso de Piedecuesta, la revisión de los documentos en el SECOP ayudó a asegurar que la contratación directa se realizará de acuerdo con los requisitos legales y que el proceso fuera justo y documentado adecuadamente.

Monitoreo y Evaluación: La herramienta facilita el seguimiento continuo del contrato, permitiendo a las autoridades municipales y a los ciudadanos monitorear la ejecución del contrato y la utilización de los recursos. Esto es crucial para garantizar que los servicios prestados por el contratista cumplan con los objetivos establecidos y que los recursos se utilicen de manera eficiente.

Control y Rendición de Cuentas: El SECOP proporciona una plataforma para la evaluación del cumplimiento del contrato, permitiendo a las autoridades evaluar si el contratista ha cumplido con las obligaciones estipuladas. En Piedecuesta, esta evaluación aseguró que el contratista organizará eventos y talleres de acuerdo con las especificaciones y necesidades de las víctimas.

Se puede concluir que el uso del SECOP en el proceso de contratación directa en Piedecuesta en 2023 ejemplifica cómo este sistema puede mejorar la transparencia, legalidad y eficiencia en la contratación pública. Al registrar y gestionar contratos a través del SECOP, el municipio pudo garantizar que el proceso de contratación fuera justo, documentado y supervisado adecuadamente. Este enfoque no solo fortalece la rendición de cuentas, sino que también asegura que los recursos destinados a la atención de víctimas se utilicen de manera efectiva.

En la práctica en el departamento de Santander muestra que las O.V. están participando en la contratación pública, pero de manera limitada. En general, las O.V. se están involucrando en la

contratación de proyectos o programas de reparación integral a las víctimas, pero su participación en otros tipos de contratación es aún incipiente.

Sobre este asunto articular debe precisarse el ámbito de participación perseguido por la ley y compararse con el espectro de actividades que a nivel municipal son consideradas participación. En este marco comparativo se debe ubicar la contratación pero con las O.V. como mecanismo del componente de reparación pero también de participación efectiva.

La contratación para actividades relacionadas con las víctimas se lleva a cabo a través de procesos específicos de contratación, destinados a proporcionar apoyo logístico y servicios como refrigerios durante eventos de participación y memoria. Este tipo de contratación es fundamental para asegurar que las actividades se realicen de manera efectiva y que se brinde el apoyo necesario a las víctimas durante estos eventos. Ejemplos de esta práctica se observan en los municipios de Contratación, Piedecuesta y Floridablanca, donde se han establecido contratos para estos fines (Alcaldía de Contratación, 2023; Alcaldía de Piedecuesta, 2023; Alcaldía de Floridablanca, 2020).

4.2.3 Escenarios de participación contractual de las O.V.

El análisis de los datos obtenidos permitió evidenciar que en los municipios consultados, los escenarios de participación contractual de las O.V. se pueden dividir en tres categorías:

Contratación de proyectos o programas de reparación integral a las víctimas: En este tipo de contratación, las O.V. están participando de manera directa las O.V. Están involucradas en la elaboración de los proyectos o programas, en la ejecución de estos y en la evaluación de los resultados.

Contratación de proyectos o programas que tengan como objetivo la promoción de los derechos de las víctimas: En este tipo de contratación, la participación de las O.V. es aún

incipiente. Sin embargo, hay algunos municipios que están empezando a incluir a las O.V. en la elaboración y ejecución de estos proyectos o programas.

Otros tipos de contratación: En este tipo de contratación, la participación de las O.V. es aún más incipiente. Sin embargo, hay algunos municipios que están empezando a considerar la posibilidad de contratar con O.V. para la prestación de servicios o la ejecución de obras según los hallazgos del derecho de petición.

Resulta necesario el análisis y superación de las restricciones legales ya establecidas; como, por ejemplo, las prohibiciones emanadas del contenido de la Resolución 0388 de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013) que en su artículo 17, modificado por las Resoluciones 00828 (2014), y 01281 (2016) especialmente el correspondiente al literal f. establece que será absolutamente incompatible con el ejercicio de sus funciones:

- a. Gestionar a nombre propio o de terceros dádivas y obtener recursos de forma indebida.
- b. Cobrar como intermediario o tramitador en la gestión de los derechos de las víctimas.
- c. El aprovechamiento indebido del cargo que vaya en contra del bienestar general de las víctimas.
- d. Postularse al mismo tiempo a diferentes mesas municipales o distritales lo cual será causal de anulación de la postulación por parte del Ministerio Público.
- e. Participar en las sesiones de las Mesas de Participación, cuando se trate de un asunto donde se traten temas donde el representante, o su organización, tienen intereses directos.
- f. Literal modificado por el artículo 2 de la Resolución 1281 de 2016. Ser funcionarios públicos o contratistas del Estado a cualquier nivel, cuando sus funciones u obligaciones tengan relación directa con la política pública de víctimas. A excepción de cuando sus funciones u obligaciones sean participar en actividades como talleristas, docentes o monitores en temas

relacionados con la Ley 1448 de 2011, las normas que la modifiquen o adicionen y pedagogía para la paz.

4.2.4 Propuesta para el fortalecimiento de la participación de las O.V.

Se plantea la creación de un sistema de información y comunicación que integre a las Organizaciones de Víctimas con las entidades responsables de la atención y reparación. Este sistema consistiría en una plataforma digital y presencial para el intercambio de información sobre planes de desarrollo, procesos contractuales y ejecución de recursos, accesible en todos los niveles territoriales. Su funcionamiento estaría a cargo de las administraciones locales y la Unidad para las Víctimas, garantizando espacios periódicos de concertación, protocolos de reporte y capacitación en gestión de proyectos. Normativamente, esta propuesta se fundamenta en la Ley 1448 de 2011, que reconoce la participación como un derecho de las víctimas; en el Decreto 4800 de 2011, que regula la creación de instancias de participación; en la Ley 850 de 2003, que hace referencia a las veedoras ciudadanas; y en la Ley 1712 de 2014, que corresponde a la ley de transparencia y que dispone el acceso a la información pública. Con este mecanismo, se busca fortalecer las capacidades de las O.V. para la gestión de recursos, la formulación de proyectos y la incidencia en las políticas públicas de manera efectiva.

4.2.4.1 Garantía de la participación efectiva de las víctimas. Dirigido a la asignación de recursos suficientes para garantizar la participación efectiva de las víctimas en los espacios territoriales de diálogo y concertación de las políticas públicas, así como en las instancias nacionales. Requiere de la adaptación de los espacios de participación a las necesidades y

características de las víctimas, incluyendo enfoques diferenciales. Asimismo, la capacitación de las víctimas en sus derechos y deberes en materia de participación.

4.2.4.2 Agilización y fortalecimiento de la incidencia de las víctimas.

La propuesta de agilización se orienta a simplificar los procedimientos que debido a su complejidad pueden llegar a generar una mínima participación de las Organizaciones de Víctimas en la toma de decisiones públicas. Para ello, se plantea la creación de mecanismos de participación ciudadana específicos para esta población, tales como mesas técnicas especializadas y comités consultivos con capacidad decisoria en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas relacionadas con la reparación y la atención. Estos espacios, además de garantizar la representación proporcional de las víctimas en los diferentes niveles territoriales, estarían acompañados de procesos de capacitación en incidencia política, formulación de proyectos y veeduría ciudadana, de manera que las O.V. no solo participen de forma consultiva, sino que cuenten con herramientas efectivas para incidir en las decisiones.

Normativamente, esta propuesta se sustenta en lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, que reconocen la participación como principio transversal de la política de atención y reparación integral; y se articula con la Ley 1757 de 2015 sobre mecanismos de participación ciudadana, la cual habilita la creación de instancias diferenciadas que respondan a grupos poblacionales sujetos de especial protección constitucional. De esta manera, la propuesta busca no solo agilizar la participación, sino también dotarla de contenido real y de impacto en la esfera política y social.

4.2.4.3 Garantía del derecho a la información. Requiere de la implementación de mecanismos de interlocución y facilitación de la información a las víctimas, en un lenguaje claro y accesible. La formación de las víctimas en sus derechos a la información y la comunicación. La promoción de la participación de las víctimas en los procesos de construcción de conocimiento y memoria sobre el conflicto armado.

4.2.4.4 Promoción de la cultura de la participación. Requiere la sensibilización y educación de la sociedad sobre la importancia de la participación de las víctimas en la construcción de paz y el fomento de la participación de las víctimas en los espacios de decisión y deliberación de la sociedad civil. Asimismo, el apoyo a las iniciativas de las víctimas para promover la participación ciudadana.

4.2.4.5 Fortalecimiento de las organizaciones de víctimas. Implica la asignación de recursos para el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas. La asesoría y acompañamiento técnico a las organizaciones de víctimas. La promoción de la articulación entre las diferentes organizaciones de víctimas.

Esta propuesta para su implementación debe enfocarse en los siguientes aspectos:

Coordinación efectiva: Es importante que las diferentes instancias de participación de las víctimas trabajen de manera coordinada para garantizar que la voz de las víctimas sea escuchada en todos los espacios donde se toman decisiones que les afectan.

Garantía efectiva: Las víctimas no manejan los recursos de manera directa y requieren condiciones específicas para participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones.

Agilización y fortalecimiento de la incidencia: Las víctimas deben tener mecanismos efectivos para incidir en las políticas públicas y en la construcción de paz.

Garantía del derecho a la información: Las víctimas deben tener acceso a la información de manera oportuna y eficaz para participar de manera informada.

Promoción de la cultura de la participación: Es importante crear una cultura de la participación que reconozca y valore el aporte de las víctimas a la construcción de paz.

Fortalecimiento de las organizaciones de víctimas: Las organizaciones de víctimas juegan un papel fundamental en la representación y defensa de los derechos de las víctimas. Es importante fortalecerlas para que puedan cumplir su función de manera efectiva.

En el marco de la contratación pública en Colombia, es fundamental comprender cómo las inhabilidades afectan la participación de las organizaciones de víctimas en los procesos contractuales, especialmente en relación con la Ley 1448 de 2011.

4.2.5 Contexto: Participación de las O.V. en un pueblo de Santander

En Villa Esperanza en el departamento de Santander, que ha sido afectado por el conflicto armado y está en proceso de implementación de políticas públicas relacionadas con la justicia transicional y la reparación para las víctimas. Las O.V. locales juegan un rol crucial en este proceso, participando en los subcomités de justicia transicional establecidos para abordar las necesidades y derechos de las víctimas.

4.2.5.1 Formación del subcomité local. El gobierno local de Villa Esperanza establece un subcomité de justicia transicional para coordinar las políticas de reparación y justicia. El subcomité está compuesto por representantes de la administración local, entidades gubernamentales y

organizaciones de la sociedad civil, incluidas las O.V. locales como "Renacer" y "Voces de la Memoria".

4.2.5.2 Debate y Propuesta de Políticas. Durante las reuniones del subcomité, la O.V. "Renacer" Presenta una propuesta para la creación de un programa de asistencia psicológica y emocional para las víctimas del conflicto. La propuesta se basa en las necesidades identificadas por los miembros de la organización, quienes han observado un incremento en los problemas de salud mental entre las víctimas. Este proceso de presentación y debate permite que las O.V. influyan en las políticas que se están diseñando, asegurando que reflejen las necesidades reales de la comunidad.

4.2.5.3 Contribución a la Formulación de Políticas. La O.V. "Voces de la Memoria" propone la inclusión de actividades de reparación simbólica, como la organización de eventos comunitarios para honrar a las víctimas y promover la memoria histórica. La propuesta de "Voces de la Memoria" es discutida y revisada por el subcomité, y se incorporan recomendaciones para garantizar que las políticas de reparación abordan tanto aspectos materiales como simbólicos.

4.2.5.4 Seguimiento de la implementación. Una vez aprobadas las políticas, el subcomité inicia la fase de implementación. La O.V. "Renacer" se encarga de hacer un seguimiento del programa de asistencia psicológica, realizando visitas periódicas a los centros de atención y recopilando feedback de los beneficiarios para evaluar la efectividad del programa. Los resultados del seguimiento son presentados en las reuniones del subcomité para hacer ajustes según sea necesario.

4.2.5.5 Evaluación y recomendaciones. Después de un período de implementación, la O.V. "Voces de la Memoria" lleva a cabo una evaluación del impacto de las actividades de reparación simbólica. La organización recoge testimonios de los participantes y analiza cómo estas actividades han influido en la recuperación emocional de las víctimas. Basado en esta evaluación, "Voces de la Memoria" sugiere mejoras y ajustes a las actividades de reparación para hacerlas más inclusivas y efectivas.

4.2.5.6 Transparencia y rendición de cuentas. La O.V. "Renacer" también participa en la revisión de los informes financieros relacionados con la ejecución del programa de asistencia psicológica. La organización revisa los contratos con proveedores y los informes de gasto para asegurar que los fondos se hayan utilizado de manera adecuada. Si se identifican irregularidades, "Renacer" presenta un informe al subcomité y a las autoridades locales para tomar las medidas correctivas necesarias.

4.2.5.7 Impacto en Villa Esperanza. La participación activa de las O.V. en el subcomité de justicia transicional en Villa Esperanza asegura que las políticas públicas reflejen las necesidades de las víctimas y sean implementadas de manera efectiva. La involucración de estas organizaciones promueve una mayor equidad en el proceso de justicia transicional, fortalece la transparencia y contribuye a una gestión más eficiente de los recursos destinados a la reparación y atención de las víctimas.

Tabla 19. *Mecanismos de participación en la política pública de víctimas*

Mecanismo de participación	Descripción	Jurisprudencia relevante
Incidencia en la Formulación del Plan de Desarrollo	Las O.V. pueden participar en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, presentando propuestas.	<i>Sentencia T-025 de 2004:</i> La Corte Constitucional destaca la importancia de la participación de las víctimas en la formulación de políticas públicas y en la elaboración de los Planes de Desarrollo. (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

Mecanismo de participación	Descripción	Jurisprudencia relevante
Participación en Subcomités de Justicia Transicional	Las O.V. pueden debatir y proponer políticas en los subcomités de justicia transicional, realizando seguimiento a las políticas.	<i>Sentencia C-370 de 2006:</i> La Corte reafirma la necesidad de una participación activa y sustantiva de las víctimas en los mecanismos de justicia transicional (Corte Constitucional de Colombia, 2006).
Aprobación en el Comité de Justicia Transicional	Las O.V. tienen un rol crucial en la evaluación y aprobación de las propuestas que forman parte del Plan de Acción Territorial (PAT).	<i>Auto 092 de 2008:</i> La Corte Constitucional ordena una participación efectiva de las víctimas en los Comités de Justicia Transicional para proteger sus derechos (Corte Constitucional de Colombia, 2008).
Veeduría a los Procesos Contractuales de Administraciones Locales	Las O.V. pueden vigilar y seguir los procesos contractuales para asegurar una ejecución transparente y eficiente de los recursos destinados a las víctimas.	<i>Sentencia T-496 de 2014:</i> La Corte reafirma el derecho de las víctimas a participar en el seguimiento de los procesos contractuales, subrayando la importancia de la transparencia y rendición de cuentas (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2004, 2006, 2008, 2014).

Tabla 20. *Incidencia de las O.V. en el plan de desarrollo*

Aspecto	Descripción	Jurisprudencia Relevante
Participación Activa	Las O.V. pueden incidir en la formulación de los Planes de Desarrollo a través de mesas de trabajo y consultas con administraciones locales.	<i>Sentencia T-025 de 2004:</i> La Corte Constitucional establece que el Estado debe garantizar espacios efectivos de participación para las víctimas en la elaboración de los Planes de Desarrollo (Corte Constitucional de Colombia, 2004). <i>Sentencia T-146 de 2012:</i> La Corte reafirma la obligación de las administraciones locales de consultar a las O.V. en la formulación de los Planes de Desarrollo (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

Tabla 21. *Participación en subcomités de justicia transicional*

Aspecto	Descripción	Jurisprudencia Relevante
Debate y Propuestas	Las O.V. pueden debatir y proponer políticas en los subcomités, asegurando que sus necesidades sean consideradas.	<i>Sentencia C-370 de 2006:</i> La Corte Constitucional destaca que la participación de las víctimas debe ser real y efectiva para garantizar sus derechos a la verdad, justicia y reparación (Corte Constitucional de Colombia, 2006). <i>Sentencia T-037 de 2012:</i> La Corte reafirma el derecho de las víctimas a participar en el seguimiento de las políticas de justicia transicional (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2004, 2006, 2008, 2014).

Tabla 22. *Aprobación en el comité de justicia transicional*

Aspecto	Descripción	Jurisprudencia Relevante
Evaluación y Aprobación	Las O.V. juegan un rol crucial en la evaluación y	<i>Auto 092 de 2008:</i> La Corte Constitucional ordena que las víctimas deben tener una participación efectiva en los Comités de Justicia

aprobación de propuestas que se incluirán en el Plan de Acción Territorial (PAT).	Transicional para garantizar que sus derechos sean protegidos (Corte Constitucional de Colombia, 2008). <i>Sentencia T-115 de 2013</i> : La Corte destaca la importancia de la participación de las víctimas en la aprobación del PAT para asegurar que las políticas sean efectivas y adecuadas (Corte Constitucional de Colombia, 2013).
---	---

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2008, 2013).

Tabla 23. *Veeduría a los procesos contractuales de administraciones locales*

Aspecto	Descripción	Jurisprudencia Relevante
Vigilancia y Seguimiento	Las O.V. pueden vigilar y seguir los procesos contractuales para asegurar el uso eficiente y transparente de los recursos.	<i>Sentencia T-496 de 2014</i> : La Corte Constitucional reitera el derecho de las víctimas a participar en el seguimiento de los procesos contractuales, subrayando la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

Nota: Adaptado de: Corte Constitucional de Colombia (2014).

Tabla 24. *Ejemplos de contratación directa en municipios (2020-2023)*

Municipio	Contratista principal	Objetivo del Contratista	Características del proceso de contratación directa
Bucaramanga	Eurijsa	Implementación de programas de reparación integral para víctimas.	Contratación directa debido a la especialización requerida y la necesidad de rapidez.
Contratación	Proveedor Logístico	Provisión de apoyo logístico y recursos para eventos destinados a las víctimas.	Selección de un proveedor con experiencia específica en logística de eventos.
Piedecuesta	Empresa de Eventos	Coordinación y ejecución de eventos comunitarios y talleres para víctimas.	Contratación directa con una empresa especializada en la organización de eventos.
Floridablanca	Contratista de Eventos	Organización de actividades de memoria histórica para víctimas.	Selección directa de un contratista especializado para asegurar la correcta ejecución de eventos.

4.3 Análisis de contratación pública y restricciones para O.V. en Santander: Política Pública de víctimas

La atención ahora se centra en una aproximación de las modalidades de contratación pública identificadas en las respuestas allegadas; asimismo, en la delimitación de los impedimentos que pueden operar como limitantes para la participación efectiva de las O.V. en los procesos

contractuales. En un primer subapartado, se revisan las modalidades de contratación, para en un segundo momento, discernir sobre el régimen de inhabilidades e impedimentos operantes en el asunto que convoca.

4.3.1 Sobre las modalidades de contratación pública

De acuerdo con Rosero (2024) la contratación estatal se concibe como una actuación administrativa que puede finalizar en la firma de un contrato o en la declaración de desierta de la convocatoria, cuando no se cumplen las condiciones necesarias para garantizar la selección objetiva del contratista. En este sentido, constituye una función pública ejercida por las entidades del Estado, orientada a celebrar contratos a través de las modalidades de selección autorizadas por la ley, agotando las etapas que exige el proceso. Por lo tanto, se trata de un procedimiento reglado cuyo propósito es adquirir bienes, servicios o ejecutar obras que permitan cumplir los fines estatales, siempre bajo el principio de escoger la propuesta más favorable para la entidad pública.

De otro lado, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (2021) ha indicado que el Sistema de Compra Pública se entiende como el conjunto estructurado de mecanismos destinados a orientar las decisiones de gasto público, con el fin de garantizar a la ciudadanía el acceso a los bienes, obras y servicios que proveen las Entidades Estatales. Este sistema está integrado por: 1) los actores que participan en el mercado, 2) la normatividad y los procedimientos que regulan dichas operaciones, 3) las autoridades responsables de aplicar y supervisar esas disposiciones, 4) las plataformas y sistemas de información que apoyan el proceso, y 5) las interacciones que se generan entre los participantes, las autoridades y las entidades estatales.

En Colombia, el Congreso de Colombia (1993) expidió la Ley 80 de fecha 28 de octubre de 1993 por medio de la cual se estableció el estatuto general de la contratación pública estableciendo los lineamientos respecto a derechos, deberes y principios que rigen los contratos estatales. Así mismo, el Congreso de Colombia (2007) por medio de la Ley 1150 de fecha 16 de julio de ese mismo año introdujo modificaciones al Estatuto General de la Contratación, y se establecieron disposiciones generales en materia de contratación con recursos públicos.

Cabe destacar que, la Ley 1150 de 2007 a través del artículo 2 establece las modalidades de contratación, para seleccionar el respectivo contratista, indicando que estas son: 1) Licitación Pública; 2) Selección abreviada; 3) Concurso de méritos; 4) Contratación directa y 5) mínima cuantía. En cuanto a la licitación pública, hace referencia que es la modalidad que por regla general se debe utilizar para escoger al contratista. No obstante, se indica que le aplican excepciones y están se refieren a las demás modalidades de selección que fueron mencionadas numerales 2, 3, 4 y 5 (Congreso de Colombia, 2007).

En cuanto a la selección abreviada, el Congreso de Colombia (2007) ha dispuesto que se trata de una modalidad de escogencia objetiva de la contratista diseñada para aquellos procesos en los que, por las características del objeto contractual, las condiciones específicas de la contratación o la cuantía y destinación del bien, obra o servicio, resulta procedente aplicar trámites simplificados que permitan asegurar la eficiencia en la gestión contractual.

En ese sentido, las causales aplicables a esta modalidad son las siguientes: a) Cuando se quieran adquirir bienes o servicios con características técnicas uniformes y de común utilización. Así mismo indica que se puede adelantar según corresponda el reglamento bajo el procedimiento de subasta inversa, compra por catálogo que corresponde a los acuerdos marco de precios o a través de la bolsa de productos; b) Cuando la cuantía se enmarque dentro del rango de la menor cuantía

de la Entidad, corresponderá a la causal de contratación de menor cuantía; C) Contratos para la prestación de servicios de salud; d) Cuando el proceso de licitación sea declarado desierto, se podrá efectuar una selección abreviada en un rango que no deberá superar los cuatro meses contados a partir de la declaratoria desierta inicial; e) Cuando corresponda a la enajenación de bienes del estado (Congreso de Colombia, 2007).

En continuidad, se encuentran las siguientes: f) Bienes de origen o con destino agropecuario que sean comercializados a través de bolsas de productos debidamente autorizadas y constituidas conforme a la ley; g) Actos y contratos que tengan como finalidad directa el desarrollo de actividades comerciales e industriales propias de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta, salvo aquellos contratos que de manera enunciativa señala el artículo 32 de la Ley 80 de 1993; h) Los contratos celebrados por entidades responsables de ejecutar programas de protección de personas amenazadas; procesos de desmovilización y reincorporación a la vida civil de individuos o grupos al margen de la ley, junto con la atención de sus núcleos familiares; programas dirigidos a la población desplazada por la violencia; iniciativas de protección de derechos humanos para habitantes de calle; y acciones de intervención en niños, niñas y jóvenes pertenecientes a grupos juveniles que hayan incurrido en conductas contra el patrimonio económico y que mantengan enfrentamientos violentos. También abarcan la atención de población altamente vulnerable y excluida socialmente, que requiera procesos de capacitación, resocialización y preparación para el trabajo, así como los contratos fiduciarios que resulten necesarios para tales fines; i) Contratos para la adquisición de bienes y servicios indispensables en materia de defensa y seguridad nacional; y j) Finalmente, respecto de los bienes y servicios no uniformes de uso común por las entidades públicas, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente podrá suscribir acuerdos marco de precios

y otros mecanismos de agregación de demanda. Dichos acuerdos son de obligatorio cumplimiento para las entidades estatales señaladas en el parágrafo 5 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, según la modificación introducida por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019 (Congreso de Colombia, 2007).

En lo correspondiente a la modalidad del concurso de méritos corresponde a la selección de consultores o proyectos y puede adelantarse mediante concurso abierto o a través de un proceso de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se realiza mediante una convocatoria pública, permitiéndose la conformación de listas restringidas de oferentes a través de resolución debidamente motivada, se aplican criterios como la experiencia, la capacidad intelectual y la organización de los proponentes, entre otros que resulten pertinentes (Congreso de Colombia, 2007).

Ahora bien, frente a la modalidad de contratación directa el Congreso de Colombia (2007) establece de forma taxativamente los casos en los cuales procede: a) Urgencia manifiesta; b) procesos para la contratación de empréstitos; c) Contratos interadministrativos; d) La adquisición de bienes y servicios en el sector Defensa y en el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que, por su naturaleza, requieren ser tramitados bajo condiciones de reserva; e) Los contratos destinados a la ejecución de proyectos de carácter científico y tecnológico; f) Los contratos de encargo fiduciario celebrados por las entidades territoriales en el marco de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, conforme a lo establecido en las Leyes 550 de 1999, 617 de 2000 y las disposiciones que las complementen o modifiquen, siempre que dichos contratos se suscriban con entidades financieras pertenecientes al sector público; g) En los casos en que no exista más de un oferente en el mercado; h) Para la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, así como para la realización de obras artísticas que únicamente puedan ser encargadas a

personas naturales específicas; i) Procesos contractuales para el arrendamiento o adquisición de bienes inmuebles (Congreso de Colombia, 2007).

Aunado a lo anterior, se encuentran los siguientes casos h) La adquisición de bienes y servicios por parte de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), cuando estos deban manejarse con carácter reservado; k) La contratación de peritos especializados o asesores técnicos destinada a sustentar o controvertir dictámenes periciales dentro de procesos judiciales; L) Los contratos o convenios que celebren las entidades estatales con Cabildos Indígenas, asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales, consejos y organizaciones indígenas con capacidad contractual, cuyo objeto esté orientado a ejecutar programas, planes o proyectos incluidos en el plan de desarrollo, enfocados en fortalecer el gobierno propio, preservar la identidad cultural, ejercer la autonomía, garantizar derechos, atender necesidades y/o prestar servicios públicos de los pueblos y comunidades indígenas. En este marco, podrán incluirse obras públicas relacionadas con el mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura social y de transporte, así como el suministro de bienes y servicios en los que se acredite idoneidad, valorada bajo un enfoque diferencial. m) Los contratos celebrados entre entidades estatales y los consejos comunitarios de comunidades negras, regulados por la Ley 70 de 1993, siempre que estén inscritos en el Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior y tengan actualizada su información. Estos contratos deben estar orientados al fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía y/o la garantía de los derechos de dichas comunidades (Congreso de Colombia, 2007).

Para terminar, se enmarcan también estos casos: n) Los contratos suscritos por entidades estatales con organizaciones de base conformadas por poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras, o con otras formas de organización reconocidas, que cuenten con una trayectoria

mínima de diez (10) años en el Registro Público Único Nacional del Ministerio del Interior y que tengan actualizada su información. El objeto de estos contratos debe estar vinculado al fortalecimiento organizativo, la preservación de la identidad étnica y cultural y/o la garantía de los derechos de estas poblaciones; y o) En escenarios de emergencia y desastres, dentro de sus territorios, las entidades estatales deberán adquirir de manera directa y preferencial productos agropecuarios provenientes de pueblos y comunidades indígenas, así como de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y asociaciones campesinas, estos productos podrán destinarse como donación al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Congreso de Colombia, 2007).

Finalmente, en lo que concierne a la modalidad de mínima cuantía, corresponde aquella que independiente de su objeto el proceso contractual no excede el 10% de la menor cuantía de la entidad (Congreso de Colombia, 2007). Conforme lo expone el Decreto 1082 de 2015 en los procesos de mínima cuantía, la Entidad Estatal debe efectuar una invitación que debe publicarse al menos por un (1) día hábil, con el fin de que los interesados conozcan su contenido y presenten observaciones. Estas deberán ser resueltas por la Entidad Estatal antes de abrir el plazo para la presentación de ofertas. Dentro de ese mismo término podrán presentarse solicitudes para limitar la convocatoria a las Mipyme colombianas. A su vez, la invitación debe contener un cronograma que respete los tiempos mínimos señalados en la norma. En cuanto a la evaluación, debe realizarse empezando por la propuesta de menor precio, siempre que cumpla con lo establecido en la invitación. Si esta no cumple, se revisará la siguiente en orden ascendente, y así sucesivamente. En todo caso, la Entidad debe conceder la oportunidad de subsanar documentos, conforme al artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, fijando en la invitación un término preclusivo para tal fin. De

no establecerse, los proponentes podrán subsanar hasta antes de que finalice el traslado del informe de evaluación (Presidencia de la República, 2015).

Al mismo tiempo, resulta relevante indicar que la Presidencia de la República (2015) por medio del Decreto 1082 de 2015 establece en el artículo 2.2.1.1.2.2.2. que, en virtud del obtener el ofrecimiento más favorable, la Entidad Estatal está obligada a identificar la propuesta más conveniente conforme a las normas aplicables en cada modalidad de selección. Por lo tanto, en los procesos de licitación y en la selección abreviada de menor cuantía, esta determinación puede hacerse bajo dos criterios: a) mediante la ponderación entre calidad y precio, expresada en puntajes o fórmulas; o b) mediante la evaluación de la relación costo–beneficio entre calidad y precio.

Se destaca que, cuando se adopta la metodología del literal b), los pliegos de condiciones deben precisar: 1) Los requisitos técnicos y económicos mínimos exigidos en la oferta; 2) Los aspectos técnicos adicionales que representen ventajas en calidad o funcionamiento, como el uso de materiales o tecnologías que mejoren la eficiencia, el rendimiento o la durabilidad; 3) Las condiciones económicas adicionales que impliquen beneficios en términos de eficiencia, eficacia o ahorro, susceptibles de valoración monetaria, tales como: formas de pago, descuentos por adjudicación de varios lotes, programas de entrega más favorables, garantías superiores a las mínimas exigidas, asunción de riesgos adicionales, o bienes y servicios complementarios que generen mayor satisfacción para la entidad. A su vez, el valor monetario que se asignará a cada una de esas ventajas técnicas o económicas, lo cual permite la ponderación objetiva de las ofertas (Presidencia de la República, 2015).

Por tanto, el cálculo de la relación costo–beneficio se efectúa restando del valor total ofertado las sumas asignadas a los beneficios adicionales ofrecidos. La propuesta con el resultado más bajo será considerada la más favorable. En consecuencia, la adjudicación deberá realizarse al

oferente con esa mejor relación costo–beneficio, aunque el contrato se suscriba por el valor total originalmente ofertado. En cuanto a la compra de bienes y servicios de características técnicas no uniformes mediante Acuerdos Marco de Precios o instrumentos de agregación de demanda, la definición de la oferta más favorable parte de las condiciones técnicas y económicas fijadas en la operación principal del acuerdo. Por su parte, las entidades que participen en la operación secundaria deberán valorar las cotizaciones de los proveedores conforme a dichas condiciones preestablecidas para definir la propuesta más ventajosa (Presidencia de la República, 2015).

Por otra parte, es importante tener presente los convenios solidarios, pese a que no se trata de una modalidad de contratación establecida en el marco de la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, se enmarca como una modalidad de contratación directa especial que se fundamenta inicialmente en la Constitución Política de Colombia (1991) en el artículo 355 el cual establece que ninguna de las ramas ni entidades del poder público está facultada para otorgar auxilios o donaciones a favor de particulares o de personas jurídicas de derecho privado. No obstante, en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Gobierno podrá utilizar recursos de los presupuestos correspondientes para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro que acrediten reconocida idoneidad, con el propósito de promover programas y actividades de interés público, siempre que estén alineados con el Plan Nacional y los planes de Desarrollo seccionales. La reglamentación de este mecanismo corresponderá al Gobierno Nacional.

En ese mismo sentido, el Decreto 1082 de 2015 por medio del artículo 2.2.15.1.1. estableció que las entidades públicas de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal están facultadas para aunar esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales con el fin de ejecutar obras y atender las necesidades y expectativas de las comunidades. Este propósito se materializa a través de la celebración de convenios solidarios, conforme a lo dispuesto en el

artículo 355 de la Constitución Política, en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 2166 de 2021, o en las disposiciones que las modifiquen o sustituyan.

Por su parte, el Congreso de Colombia (2021a) por medio de la ley 2166 de 2021 el artículo 95 indica que se faculta a los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal para celebrar de manera directa convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal, con el propósito de vincular a los propios habitantes de la comunidad en la ejecución de proyectos y obras. Los entes territoriales podrán contemplar dentro del valor total del convenio solidario no solo los costos directos de la obra o actividad, sino también los gastos administrativos y el subsidio destinado al dignatario representante legal para transporte. Además del monto pactado en el convenio, las entidades territoriales deberán disponer de personal técnico y administrativo-contable encargado de supervisar y brindar apoyo a los Organismos de Acción Comunal durante la ejecución de las obras.

En cuanto a la naturaleza de los convenios solidarios la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (2025) a través de la guía para la celebración de convenios solidarios ha indicado que la contratación estatal constituye una herramienta esencial para la ejecución del gasto público, orientada principalmente a garantizar el interés general mediante la realización de los fines del Estado, la prestación de servicios y la implementación de políticas públicas. Por consiguiente, la contratación pública adquiere una relevancia especial como medio para atender las necesidades más apremiantes de las comunidades en el territorio (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2025).

Por lo tanto, de manera tradicional, los procesos de contratación pública se han desarrollado a través de acuerdos de voluntades, en los cuales particulares o empresas privadas suministran bienes, obras o servicios a las entidades estatales para el cumplimiento de sus funciones, recibiendo

como contraprestación un pago con recursos públicos. En esa medida, los contratos estatales son entendidos como negocios jurídicos conmutativos, en los que los particulares ejecutan sus actividades con autonomía técnica (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2025).

No obstante, frente a esta práctica convencional, surgen los convenios solidarios como una alternativa, ya que, estos son concebidos como instrumentos de cooperación, facilitan la vinculación de las entidades estatales con organizaciones de la sociedad civil tales como organismos de acción comunal, entidades sin ánimo de lucro, cabildos indígenas y otras asociaciones locales con el propósito de permitir que las propias comunidades participen de manera directa en la ejecución de proyectos orientados a la satisfacción de sus necesidades (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2025).

En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (2025) indica que es fundamental señalar que los convenios solidarios no se orientan bajo la lógica de la simple provisión de bienes, obras o servicios, sino que se sustentan en un esquema de cooperación con las comunidades destinatarias. Su carácter cooperativo conlleva a que las organizaciones encargadas de su ejecución no persigan fines de lucro, ya que su propósito no es generar ganancias económicas. La verdadera contraprestación de estos convenios se refleja en los beneficios concretos que reciben las comunidades, al ver atendidas y satisfechas sus necesidades.

Así las cosas, se precisa que existen tres regímenes jurídicos de los convenios solidarios. El primero se encuentra establecido por el Congreso de Colombia (2021a) artículo 95 de la ley 2166 de 2021 esta norma desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo relacionado con los Organismos de Acción Comunal. En su artículo 95, establece la posibilidad de celebrar de manera directa convenios solidarios para la ejecución de obras hasta por el monto

de la menor cuantía, entre los Organismos de Acción Comunal y las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal. Cabe señalar que este artículo 95 fue modificado parcialmente por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, en lo concerniente a la expresión “territoriales”, manteniéndose la facultad de suscribir convenios solidarios entre los Organismos de Acción Comunal y los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales.

El segundo régimen, se encuentra establecido por la Presidencia de la República (2017) en el Decreto 092 de 2017 con excepción del artículo 5 que corresponde a otro tipo contractual que es el de convenio de asociación. Es de anotar que, mencionado decreto reglamenta de forma general la contratación prevista en el artículo 355 de la Constitución Política, la cual se materializa a través de convenios solidarios, conforme a lo señalado en el numeral 16 y en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994.

De acuerdo con la Presidencia de la República (2017b) las entidades estatales podrán suscribir dichos convenios siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Sujetos habilitados: De un lado, los municipios y distritos; y del otro, los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, así como las organizaciones civiles y asociaciones con presencia en el territorio; b) Objeto del convenio: Debe orientarse a programas y actividades de interés público, en coherencia con el plan de desarrollo correspondiente al municipio o distrito; c) Naturaleza del acuerdo: Sin importar su valor, estos convenios no pueden generar relaciones conmutativas ni contraprestaciones para la entidad estatal. Es decir, se prohíbe que tengan carácter oneroso o que impliquen equivalencias de obligaciones, como ocurre en contratos de obra o suministro. En este sentido, es indispensable definir con claridad las obligaciones y aportes de las partes. Incluso, puede establecerse que una de las obligaciones consista en realizar labores administrativas necesarias para el cumplimiento del objeto; y d)

Ejercicio de control: La entidad estatal no puede impartir instrucciones específicas sobre la ejecución del objeto del convenio. Sin embargo, esta limitación no excluye el deber de realizar seguimiento y control, ni tampoco la posibilidad de establecer reglas generales para garantizar la adecuada ejecución.

Finalmente, el tercer régimen se fundamenta en primer lugar en lo dispuesto por el Congreso de Colombia (2021a) artículo 63 de la ley 2166 de 2021 y así mismo lo indicado por el Congreso de Colombia (1994) artículo 141 de la ley 136 de 1994. Cabe destacar que, el parágrafo 2 del artículo 63 autorizaba la celebración de convenios solidarios con organismos de acción comunal, con el propósito de que estos participaran en el desarrollo y mejoramiento del ámbito municipal mediante: a) el ejercicio de sus funciones, b) la prestación de bienes y servicios o c) la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Asimismo, facultaba a las entidades de los niveles nacional, departamental, distrital, local y municipal, junto con los organismos de acción comunal, para ejecutar proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo o aquellos derivados del Acuerdo Final de Paz, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta Única prevista en el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019. No obstante, esta disposición fue derogada por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023. De esta forma, mientras dicho régimen habilitaba múltiples finalidades para los convenios solidarios, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 restringe su alcance exclusivamente a la ejecución de obras (Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, 2025).

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente (2025) indica que este régimen se aplica en aquellos casos que no cuentan con regulación específica y contempla lo siguiente: a) Frente a los sujetos, por un lado participan las entidades del orden municipal,

distrital o nacional, y por otro, los organismos comunales, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 y en el artículo 141 de la Ley 136 de 1994; b) Respecto al objeto, su finalidad es la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada, permitiendo que los organismos comunales se vinculen al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el cumplimiento de sus funciones; c) En lo relacionado con los objetivos, se prevé que las entidades de los niveles nacional, departamental, distrital, local y municipal, junto con los organismos de acción comunal, puedan ejecutar proyectos incluidos en el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo; y d) En cuanto a la cuantía, el parágrafo primero del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 establece que los organismos de acción comunal podrán contratar con las entidades territoriales hasta por el monto equivalente a la menor cuantía definida para cada entidad, de acuerdo con lo previsto en la ley.

Una vez expuestas, las modalidades de contratación estatal y los convenios solidarios como contratación especial, es importante precisar que el Congreso de Colombia (2011) por medio de la ley 448 de 2011 reconoce el derecho de las víctimas del conflicto armado interno a participar en los distintos escenarios de la política pública, entre ellos el ejercicio de la veeduría ciudadana. Si bien dicha participación no se limita exclusivamente a los procesos de contratación, estos constituyen un medio a través del cual pueden incidir de manera efectiva en la implementación de las medidas que les conciernen. En este sentido, la vinculación de organizaciones de víctimas en la contratación estatal representa una vía estratégica, dado que son ellas quienes conocen de primera mano sus necesidades y prioridades, lo que permite orientar los recursos públicos hacia acciones que realmente respondan a su reparación integral y bienestar.

En el departamento de Santander, los municipios son los principales actores de la contratación pública. En aras del logro de uno de los objetivos de esta pesquisa resulta detener por

un momento la atención en el análisis de las modalidades de contratación pública y los regímenes de inhabilidades e impedimentos que pueden restringir la participación efectiva de las O.V. en los procesos contractuales.

En el municipio de California prevalecen las formas de contratación directa y de mínima cuantía (Alcaldía de California, 2023). En el municipio de Floridablanca prevalece la modalidad de prestación de servicios (Alcaldía de Floridablanca, 2023). Por su parte en el municipio de Lebrija se han implementado mecanismos de contratación por resolución y contratación directa; por convenio, y por prestación de servicios en mínima cuantía (Alcaldía de Lebrija, 2023). Lo mismo ocurre en los municipios de Matanza (Alcaldía de Matanza, 2023); Onzaga (Alcaldía de Onzaga, 2023), Piedecuesta (Alcaldía de Piedecuesta, 2023), Pinchote (Alcaldía de Pinchote, 2023), San Vicente de Chucurí (Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí, 2023) y Vélez (Alcaldía de Vélez, 2023).

Sobre las modalidades mencionadas debe considerarse de manera general, que la licitación pública es la modalidad de contratación que debe usarse por regla general, aunque también corresponde a la modalidad que requiere más tiempo y recursos para su implementación. Asimismo, el concurso público permite evaluar las propuestas técnicas de los contratistas por lo que resulta adecuada para la contratación de bienes o servicios que requieren un alto grado de especialización (Urrego, 2024).

Es de resaltar que, según Urrego (2024) en su investigación concluyo que los altos requisitos técnicos y financieros, la excesiva documentación exigida y los trámites extensos y repetitivos se convierten en obstáculos que pueden impactar la participación de algunos oferentes entre estos las Pymes, dado que, estas condiciones no solo aumentan los costos y el tiempo necesarios para preparar propuestas, sino que también desmotivan la participación de proveedores

de menor tamaño, otorgando ventajas a compañías más grandes con mayores recursos. Al mismo tiempo, en cuanto a las implicaciones para las políticas públicas se evidenciaron consecuencias relevantes para el diseño de políticas públicas, ya que, resulta indispensable simplificar los procedimientos administrativos, regular de manera adecuada las modalidades especiales de contratación y robustecer los mecanismos anticorrupción. Además, la incorporación de buenas prácticas internacionales y el uso de herramientas tecnológicas avanzadas para la gestión contractual pueden contribuir a superar estas limitaciones y a consolidar un sistema de contratación pública más equitativo, transparente y eficiente.

4.2.6 Régimen de inhabilidades en la contratación pública

Respecto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se precisa que este se encuentra establecido en la Ley 80 de 1993 en el artículo 8:

Tabla 25. Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades – Ley 80 de 1993

Inhabilidades e Incompatibilidades	Causales
Inhabilidades para participar en licitaciones y celebrar contratos estatales	a) Las personas que la Constitución o la ley hayan declarado inhabilitadas para contratar con el Estado. b) Aquellos que, estando inhabilitados, participen en licitaciones o celebren contratos en contravención a dicha prohibición. c) Quienes hayan sido responsables de la declaratoria de caducidad en un contrato. d) Las personas condenadas judicialmente con la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas, así como quienes hayan sido sancionados disciplinariamente con destitución.

	e) Quienes, sin causa justificada, se nieguen a firmar un contrato estatal que les haya sido adjudicado. f) Los servidores públicos, en los casos en que la ley lo prohíba. g) Las personas que sean cónyuges o compañeros permanentes, o que tengan parentesco hasta segundo grado de consanguinidad o de afinidad con otro proponente en la misma licitación. h) Las sociedades excepto las anónimas abiertas en las que el representante legal o alguno de sus socios tenga parentesco en segundo grado de consanguinidad o afinidad con el representante legal o con los socios de otra empresa que participe en la misma licitación. i) Los socios de sociedades de personas a las que se les haya declarado la caducidad, así como las sociedades de personas en las que estos participen después de dicha sanción. j) Las personas naturales declaradas responsables judicialmente por delitos contra la administración pública, por conductas descritas en la Ley 1474 de 2011 (y normas posteriores), o por delitos contemplados en tratados internacionales anticorrupción ratificados por Colombia. También las personas jurídicas que hayan sido sancionadas administrativamente por soborno transnacional. k) Las personas naturales o jurídicas que financien campañas presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o Congreso con aportes superiores al 2% del tope máximo permitido para cada circunscripción electoral. En tales casos, no podrán celebrar contratos con entidades públicas incluidas las descentralizadas del nivel administrativo correspondiente al cargo elegido.
No podrán participar en licitaciones ni celebrar contratos estatales con la entidad respectiva	a. Quienes hayan sido miembros de la junta directiva, consejo directivo o servidores públicos de la entidad contratante, siempre que hubieran ejercido funciones en los niveles directivo, asesor o ejecutivo. Esta

incompatibilidad se mantiene durante un (1) año contado desde la fecha de su retiro.

b. Las personas con parentesco hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil con servidores públicos de niveles directivo, asesor o ejecutivo, con miembros de la junta o consejo directivo, o con quienes ejerzan funciones de control interno o fiscal dentro de la entidad contratante.

c. El cónyuge o compañero(a) permanente de un servidor público que ocupe cargos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo, de un miembro de la junta o consejo directivo, o de quien cumpla funciones de control interno o fiscal.

d. Las corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades anónimas no abiertas, así como sociedades de responsabilidad limitada y sociedades de personas, en las que los servidores públicos de niveles directivo, asesor o ejecutivo, los miembros de junta o consejo directivo, o sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes hasta segundo grado de consanguinidad, afinidad o civil, tengan participación o cargos de dirección o administración.

e. Los miembros de juntas o consejos directivos respecto de la misma entidad a la que prestan sus servicios, así como frente a aquellas adscritas o vinculadas al mismo sector administrativo.

f. De manera directa o indirecta, las personas que hayan ocupado cargos directivos en entidades del Estado, así como las sociedades de las que hagan parte o en las que estén vinculados, durante los dos (2) años posteriores a su retiro, siempre que el objeto contractual tenga relación con el sector en el que prestaron sus servicios. Esta restricción también aplica a sus familiares en primer grado de consanguinidad, afinidad o civil.

Parágrafos
1. La inhabilidad señalada en el literal d) no será aplicable a corporaciones, asociaciones, fundaciones y sociedades cuando, por mandato legal o estatutario, el servidor público deba ejercer en ellas funciones de dirección o manejo.
2. En los casos de inhabilidad por parentesco o matrimonio, los vínculos desaparecen por muerte o disolución del matrimonio.
3. El Gobierno Nacional definirá qué debe entenderse por sociedades anónimas abiertas.
4. Según la Ley 2014 de 2019, estas inhabilidades e incompatibilidades también se extienden a cualquier proceso de contratación privada en el que se comprometan recursos públicos.

Nota: Adaptado de la Ley 80 de 1993 artículo 8 (Congreso de Colombia, 1993).

En consonancia con lo anterior, existen otras inhabilidades e incompatibilidades que han sido previstas en la ley así:

Tabla 26. *Inhabilidades e Incompatibilidades previstas en otras leyes*

Norma	Inhabilidad
Ley 1474 de 2011 – Art. 5	Prohibición para suscribir contratos de interventoría: Las personas que hayan celebrado un contrato estatal de obra pública, de concesión o de suministro de medicamentos y alimentos, así como su cónyuge o compañero(a) permanente, sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o sus socios en sociedades distintas de las anónimas abiertas, no podrán celebrar

	contratos de interventoría con la misma entidad mencionada en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, mientras dure la ejecución del contrato y hasta su liquidación (Congreso de Colombia, 2011b).
Ley 1474 de 2011- Art. 90	Por incumplimiento reiterado: a. Quedarán inhabilitadas las personas naturales o jurídicas que, en los últimos tres (3) años, hayan recibido cinco (5) o más multas durante la ejecución de uno o varios contratos con entidades estatales. b. Igualmente, se configura inhabilidad cuando, en ese mismo periodo de tres (3) años, se haya declarado el incumplimiento en por lo menos dos (2) contratos con una o varias entidades estatales. c. También quedará inhabilitado quien, dentro de una misma vigencia fiscal, haya sido sancionado con dos (2) multas y una (1) declaratoria de incumplimiento en contratos con una o varias entidades estatales. En estos casos, la inhabilidad tendrá una duración de tres (3) años contados desde la publicación del acto administrativo que inscriba la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes (RUP), con base en la información remitida por las entidades públicas. Esta restricción deberá quedar registrada expresamente en el RUP. d. De manera especial, quien incurra en incumplimiento contractual o acumule dos (2) o más multas en contratos vinculados al Programa de Alimentación Escolar será inhabilitado por diez (10) años, a partir de la publicación del acto administrativo que inscriba la última sanción en el RUP. Esta inhabilidad también deberá quedar reflejada de forma explícita en dicho registro (Congreso de Colombia, 2011b).
Ley 1952 de 2019. Art. 42 parágrafo 1.	Inhabilidad por responsabilidad fiscal: Quien sea declarado responsable fiscal quedará inhabilitado para ejercer cargos públicos y para contratar con el Estado durante un período de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del fallo correspondiente. Esta restricción podrá levantarse si la Contraloría respectiva certifica el pago de la suma impuesta o, en caso de no ser procedente el pago, cuando

la Contraloría General de la República disponga la exclusión del responsable del boletín de responsables fiscales. Si, transcurridos cinco años desde la ejecutoria del fallo, el responsable no ha realizado el pago ni ha sido excluido del boletín, la inhabilidad se prolongará de acuerdo con la cuantía establecida en la providencia: Cinco (5) años adicionales si el monto supera los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Dos (2) años adicionales si la cuantía es mayor a 50 y no excede de 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Un (1) año adicional si la suma es superior a 10 y no pasa de 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Tres (3) meses adicionales si el valor es igual o inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes (Congreso de Colombia, 2019)

Ley 2097 de 2021. Art. 6 Inhabilidad por incumplimiento de obligaciones alimentarias: De acuerdo con lo previsto en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM), toda persona que figure como deudor alimentario en mora estará inhabilitada para contratar con el Estado hasta tanto no se ponga a paz y salvo con dichas obligaciones. Esta restricción también aplica cuando el deudor moroso actúa como representante legal de una persona jurídica interesada en celebrar contratos con entidades estatales (Congreso de Colombia, 2021b).

Nota: Adaptado de las leyes 1474 de 2011, 1952 de 2019 y 2097 de 2021.

En relación con la participación de las víctimas, resulta indispensable tener en cuenta lo dispuesto en los actos administrativos vigentes. El artículo 17 de la Resolución 0388 de 2013, modificado por el artículo 17 literal f de la Resolución 0828 de 2014, establece expresamente una prohibición para quienes integran las Mesas de Participación de Víctimas. Dicha norma señala que existe una incompatibilidad absoluta para ejercer estas funciones cuando se trate de servidores públicos o contratistas del Estado, en cualquier nivel, cuyas responsabilidades o deberes estén

directamente vinculados con la política pública de víctimas (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014).

Aunado a lo anterior, la Resolución No 1821 de fecha 30 de noviembre de 2016 artículo 2 que modifico el artículo 17 de la Resolución No 388 de 2013. El literal f) del artículo 17 de la Resolución 0388 de 2013, modificado por el artículo 6 de la Resolución 0828 del 26 de diciembre de 2016, se modificó en este sentido: no podrán ser miembros de las Mesas de Participación quienes se desempeñen como servidores públicos o contratistas del Estado en cualquier nivel, cuando sus funciones estén directamente relacionadas con la política pública de víctimas. Únicamente se exceptúan de esta prohibición aquellos casos en los que sus funciones consistan en actuar como talleristas, docentes o monitores en temas vinculados con la Ley 1448 de 2011, sus normas complementarias o modificatorias, y la pedagogía para la paz (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

Respecto a lo anterior, es importante tener presente que la disposición es contundente al establecer que quienes ostenten la calidad de servidores públicos o contratistas del Estado con funciones directamente relacionadas con la política pública de víctimas se encuentran inhabilitados para integrar las Mesas de Participación. Esta restricción busca evitar conflictos de interés y garantizar que la representación recaiga efectivamente en las víctimas. Únicamente podrán participar quienes, aun teniendo vínculos contractuales o laborales con el Estado, ejerzan funciones de carácter pedagógico, como talleristas, docentes o monitores, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus disposiciones complementarias.

Para terminar, se precisa entonces que el régimen de inhabilidades está diseñado para asegurar la transparencia y la equidad en la contratación pública, evitando conflictos de interés y situaciones que puedan comprometer la integridad de los procesos contractuales.

4.2.7 Participación de organizaciones de víctimas

De acuerdo con Doria et al. (2023) la aplicación de enfoques diferenciales también ha impactado la contratación estatal, ya que, se han expedido normativas que incorporan tales enfoques con el objetivo de hacer efectivos los derechos de quienes participan como contratistas del Estado, promoviendo una integración más amplia y democrática en los procesos contractuales. Aunque aún persisten retos importantes, es evidente que se ha avanzado en la inclusión de estas medidas y que progresivamente se normaliza la adopción de tratos diferenciales para poblaciones que los requieren.

En consecuencia, los enfoques diferenciales constituyen la herramienta que posibilita la participación democrática en los procesos de contratación estatal. Estos, a la luz de los principios constitucionales y de los instrumentos internacionales, amplían el alcance de la contratación pública y buscan eliminar las condiciones de desventaja que han limitado a determinados sectores, garantizando así un escenario más equitativo e incluyente (Doria et al. 2023).

En ese orden de ideas, es necesario precisar que las víctimas de conflicto armado es una población que requiere de tratos diferenciales, especialmente teniendo en cuenta que según Montañez (2023) el sistema de reparación a las víctimas en Colombia ha evolucionado con el propósito de responder a las necesidades de una población profundamente afectada por un conflicto armado de larga duración. La Ley 1448 de 2011, conocida como “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, fue concebida para garantizar una reparación integral; no obstante, su implementación aún enfrenta serios desafíos. Así mismo afirma que, el conflicto ha dejado un

saldo superior a los nueve millones de víctimas en el país, lo que hace indispensable que el Estado asuma plenamente su responsabilidad de asegurarles un proceso efectivo de reparación.

Ahora bien, de acuerdo con el Congreso de Colombia (2011a) la ley 1448 de 2011 asigna al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas la responsabilidad de formular y ejecutar planes y programas dirigidos a su atención, incluyendo a quienes se encuentran en el exterior, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este marco, se han creado comités temáticos de frontera y de víctimas en el exterior, lo que evidencia la necesidad de garantizar su representación en la Mesa Nacional y su acompañamiento por organizaciones defensoras de derechos. Asimismo, el protocolo de participación busca asegurar la incidencia de las víctimas en escenarios de planeación y seguimiento de las políticas públicas. En este sentido, se han incorporado enfoques diferenciales, como la inclusión de víctimas de minas antipersonales y artefactos explosivos, así como la conformación de comités temáticos en las mesas municipales y departamentales para dialogar con el Estado sobre la política de desminado humanitario y su implementación en el posconflicto.

Para terminar, conforme a lo evidenciado en la ley de víctimas, la participación no debe entenderse de manera reducida únicamente a la ejecución de contratos estatales. Por el contrario, existen diversos escenarios en los cuales se hace énfasis la participación de formulación de políticas públicas, su implementación y seguimiento. Sin embargo, en virtud de los criterios diferenciales de la contratación estatal resultaría favorable que el involucramiento de las O.V en los procesos contractuales, en la medida en que son ellas quienes conocen de primera mano sus necesidades y prioridades. Su participación en todas las etapas desde la planeación hasta la ejecución y el seguimiento no solo favorece la materialización de los principios de la Ley 1448 de

2011, sino que también fortalece la relación de las víctimas con el Estado y la sociedad, incentivando escenarios de confianza, corresponsabilidad y reconstrucción social.

4.2.8 Inhabilidad participación de víctimas

En la exposición de motivos de la Resolución 1281 de 2016 se señala que el artículo 6 de la Resolución 0828 de 2014, el cual modificó el artículo 17 de la Resolución 0388 de 2013, estableció una serie de prohibiciones para los representantes de la población víctima elegidos en las Mesas de Participación. En particular, el literal f) dispone la inhabilidad de ser funcionario público o contratista del Estado, en cualquier nivel, cuando las funciones u obligaciones derivadas de dicha condición estén directamente relacionadas con la política pública de víctimas. Esta disposición ha dado lugar a diversas interpretaciones y genera obstáculos en la participación de los integrantes de las Mesas en escenarios pedagógicos, culturales o de formación, tales como talleres, procesos de facilitación o actividades de monitoreo. Ello ha limitado la participación efectiva de las víctimas, pese a que, por su conocimiento de la problemática en el territorio, son actores idóneos para desempeñar este tipo de labores dentro de su papel representativo (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

Por consiguiente, la anterior preocupación ha sido planteada de manera reiterada en el seno de las Mesas de Participación, en especial por la Mesa Nacional de Víctimas, que ha insistido en la necesidad de aclarar el alcance del literal f). Ello en el entendido de que el liderazgo ejercido por los representantes de víctimas incluye funciones de capacitación, formación y pedagogía con víctimas organizadas y no organizadas en sus territorios. Por tal razón, se advierte en la exposición de motivos de la Resolución 1281 de 2016 la importancia de precisar esta disposición, con el fin

de garantizar que los miembros de las Mesas de Participación puedan desarrollar dichas actividades sin que se restrinja su rol de representación (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

Es por esta razón que a través de la Resolución 1281 de 2016 se modifica este literal f estableciendo que la prohibición queda es para ejercer como servidor público o contratista del Estado, en cualquier nivel, cuando las funciones u obligaciones estén directamente vinculadas con la política pública de víctimas. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos en los que dichas funciones consistan en participar como talleristas, docentes o monitores en actividades relacionadas con la Ley 1448 de 2011, sus normas complementarias o modificatorias, así como en procesos de pedagogía para la paz (Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

4.2.9 Impacto en la contratación

La inhabilidad mencionada ha impactado en los procesos contractuales. A manera de ilustración, se considera el siguiente ejemplo en Piedecuesta. En este municipio, una organización de víctimas participó activamente en la mesa de víctimas, brindando recomendaciones y contribuyendo al desarrollo de políticas públicas para el apoyo a las víctimas del conflicto armado. Cuando se llevó a cabo un proceso de contratación directa para la ejecución de eventos y talleres destinados a las víctimas, la organización de víctimas interesada en participar como contratista se enfrentó a una restricción. Aunque la organización cumplía con los requisitos legales para participar en la contratación, los miembros activos en la mesa de víctimas no podían involucrarse en el proceso contractual debido a la inhabilidad establecida por la Ley 1448.

Como resultado, la adjudicación del contrato fue realizada a otro proveedor, quien no tenía vínculos con la mesa de víctimas. Esta medida garantiza que la adjudicación se llevará a cabo de manera imparcial y sin conflictos de interés. En conclusión, la Ley 1448 de 2011 impone una restricción específica para los miembros de las mesas de víctimas, impidiendo su participación como contratistas en procesos públicos. Esta inhabilidad se establece para evitar conflictos de interés y asegurar la transparencia y equidad en la adjudicación de contratos. Aunque las organizaciones de víctimas pueden participar en procesos contractuales, la participación efectiva queda limitada por la inhabilidad de sus miembros activos en las mesas de víctimas, garantizando así la integridad y la justicia en el proceso de contratación.

Tabla 27. *Ejemplo de impacto en contratación*

Municipio	Proceso de contratación	Inhabilidad aplicable	Ejemplo de Restricción
Piedecuesta	Contratación Directa	Miembros de mesa de víctimas inhabilitados como contratistas	La organización de víctimas en la mesa no pudo participar en el proceso para ejecutar eventos, debido a la inhabilidad establecida por la Ley 1448.
Descripción	Contratista	Objetivo del contratista	Características del proceso de contratación directa
Piedecuesta	Proveedor Logístico	Provisión de apoyo logístico para eventos y actividades	Contratación de un proveedor externo para evitar conflicto de interés.

Nota: Adaptado de: Congreso de Colombia. (2011).

Tabla 28. *Consultas y evaluaciones del SECOP*

Municipio	Consultas con SECOP	Evaluación de Contratos
Piedecuesta	Verificación de la legalidad y cumplimiento normativo de los contratos.	Revisión para asegurar la correcta ejecución de los eventos y satisfacción de las víctimas.

Nota: Adaptado de: SECOP

4.3.2 Situación actual de los municipios del departamento de Santander

Hecha estas consideraciones generales sobre la contratación y el régimen de impedimentos e inhabilidades resulta provechoso dirigir el foco de atención a la situación actual de los municipios consultados para construir un panorama general del asunto en el Departamento de Santander. Según la información procesada en esta investigación, en el municipio de Bucaramanga, en cabeza del Centro de Atención Integral de Víctimas (CAIV), se han celebrado diferentes tipos de contratos, especialmente mediante modalidades de contratación directa y por contrato de prestación de servicios, en el marco de procesos de fortalecimiento de la mesa municipal de víctimas y de apoyo logístico para actos de conmemoración, medidas de satisfacción, memoria histórica, intercambio de experiencias y elección de la mesa municipal de víctimas. También se indicó en la respuesta al Derecho de Petición que las acciones relacionadas con el reconocimiento de apoyos económicos para la participación (apoyo compensatorio, apoyo de conectividad y transporte) se realizan mediante la expedición de un acto administrativo o resolución municipal (Alcaldía de Bucaramanga, 2023).

Lo mismo ocurre con el municipio de Floridablanca; que refirió cuatro contratos para la vigencia del 2021; tres para el 2022 y el 2023 respectivamente. Según la Secretaria del Interior, Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio y previa consulta de los contratos referidos, los contratos celebrados en su mayoría tienen como objeto el servicio de catering para el funcionamiento de la mesa municipal de participación de las víctimas; la adquisición de dispositivos móviles tipo Tablet y la compra de suministros de elementos de oficina, aseo y papelería (Alcaldía de Floridablanca, 2023).

Según lo dispuesto en la legislación de víctimas, la O.V. que quieran inscribirse en una mesa de participación efectiva deben cumplir con los siguientes requisitos: En cuanto a la documentación deberán allegar el documento de identidad del representante legal o delegado de

la organización, el acta que referencie la voluntad organizativa o asociativa de sus miembros, asimismo, la certificación, comunicación, acta o instrumento que avale la solicitud de inscripción y la expresión de voluntad de participación por parte de los integrantes de la organización.

Así mismo, se establecen unos requisitos específicos como son acreditar debidamente el objeto social tiene relación directa con el ámbito de aplicación de la Ley 1448 de 2011. En el caso de las organizaciones que se inscriban a nivel departamental, deben acreditar que han desarrollado previamente trabajó, intervenciones o acciones en dos o más municipios dentro de la jurisdicción departamental respectiva.

Para elegir representante en la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas, se deben cumplir los siguientes requisitos:

Estar inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Haber sido postulado por una Organización de Víctimas (O.V.) en el nivel municipal.

Cumplir con la debida idoneidad para representar un hecho victimizante o un sector social victimizado (enfoques diferenciales).

Estar domiciliado y residenciado en la ciudad del registro.

No tener antecedentes penales, ni disciplinarios, con excepción de delitos políticos o culposos.

Los cuerpos normativos que convergen en la regulación de la participación de las O.V. mediante procesos de contratación con el Estado tienen finalidades diferentes, por un lado, la garantía de transparencia, en el caso del Estatuto, y por otro, la garantía de participación en la contratación, incluso concediendo cierta prelación por la condición de víctimas, como una acción normativa de reivindicación.

Cierto es que tanto impedimentos como inhabilidades buscan que las personas y entidades que contraten con el Estado colombiano sean honestas y que como muestra de ello, no hayan sido condenadas por delitos que afecten la administración pública o el orden económico y social. De este modo, operan como un mecanismo de protección y control frente a la comisión de actos de corrupción.

4.3.3 Análisis de lo expuesto en modalidades de contratación pública y los regímenes de inhabilidades e impedimentos que puedan limitar la participación de las O.V. en los procesos contractuales

Para empezar, es necesario precisar que no existe una prohibición general que impida a las O.V. contratar con el Estado, en esencia lo que opera son reglas y procedimientos conforme a las modalidades de selección establecidas y regímenes de inhabilidades e incompatibilidades y leyes especiales que buscan transparencia, selección objetiva y prevención de conflictos de interés.

En ese orden de ideas, las limitaciones a la participación de las O.V. son mayormente indirectas y procedimentales, no taxativas. Es decir, exigencias técnicas y financieras, documentación y trámites extensos que de acuerdo con la literatura que fue citada elevan barreras de entrada y favorecen a oferentes con mayor capacidad. En cuanto a las Inhabilidades e incompatibilidades se aplican a cualquier proponente (personas naturales/jurídicas).

Ahora bien, en lo que respecta sobre la participación en Mesas de Víctimas prohibición del literal f de la resolución 828 de 2014 surgieron interpretaciones restrictivas que en su momento afectaron la participación de representantes en actividades pedagógicas o formativas. En consecuencia, la Resolución 1281 de 2016 aclaró y ajustó el alcance, indicando que mantiene la

incompatibilidad para quienes sean servidores públicos o contratistas cuyas funciones tengan relación directa con la política pública de víctimas, pero exceptúa labores como talleristas, docentes o monitores en temas de Ley 1448 y pedagogía para la paz. En este punto, resulta clave indicar que la restricción no es una prohibición general para que las O.V. contraten, sino una medida para evitar conflictos de interés en el rol de representación.

Frente a las modalidades de selección con respecto a las oportunidades y fricciones de participación de las O.V, se establece que del análisis efectuado se puede inferir que pueden existir barreras que impiden un acceso real a la ejecución de contratos por parte de las víctimas del conflicto armado, dado que, algunas modalidades de contratación como lo pueden ser las licitaciones, selección abreviada y mínima cuantía debido a su naturaleza y el deber que tiene el estado frente a la correcta ejecución de los recursos públicos, algunas entidades establecen requisitos técnicos, financieros y de experiencia que suelen ser demasiado altos, lo que podría resultar siendo excluyente, ya que, se orientan más para grandes empresas y no para asociaciones como las O.V que no cuentan con gran capacidad económica o trayectoria contractual. Por ejemplo, como lo señala Urrego (2024), el exceso de trámites y documentación en general la burocracia desincentiva la participación de organizaciones pequeñas como muchas O.V. En el caso de la contratación directa, es necesario indicar que existen causales taxativas. Es decir, procede en casos concretos como la urgencia manifiesta, únicas ofertas en el mercado, servicios profesionales y de apoyo a la gestión, compraventa y arriendo de inmuebles, entre otras.

De otro lado, resulta importante tener presente los convenios solidarios que si bien no hacen parte de ser una modalidad de selección, son un régimen especial que permite llevar a cabo una contratación directa con las Juntas de acción comunal, entidades sin ánimo de lucro y/o organizaciones comunitarias, se caracteriza porque no crea relaciones conmutativas, ni pagos

equivalentes propios de un contrato típico; requieren claridad de aportes y seguimiento. Así las cosas, los convenios solidarios no son contratos en sentido estricto, pero sí pueden ser un mecanismo para que las O.V. ejecuten proyectos financiados con recursos públicos, siempre que:

- a) Estén constituidas como entidades sin ánimo de lucro con objeto social alineado;
- b) Se reconozca su idoneidad para ejecutar el convenio;
- c) El convenio se entienda como cooperación en beneficio de la comunidad, y no como un contrato lucrativo.

Por consiguiente, las O.V. pueden ejecutar recursos públicos a través de convenios solidarios, pero no “como contratistas” en el sentido tradicional, sino bajo un modelo cooperativo y no lucrativo.

4.3.4 Propuestas de Medidas Efectivas para la Participación de las O.V en los procesos contractuales según lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, a partir de la experiencia departamental 2020-2023.

Se propone que las políticas públicas en materia de Organizaciones de víctimas a nivel nacional y/o departamental se basen siempre en tres principios rectores: 1) Participación con incidencia real: Las O.V. deben ser reconocidas no solo como beneficiarias, sino como ejecutoras y veedoras de recursos públicos; 2) Equidad y acción afirmativa: Se deben adoptar medidas diferenciales que prioricen a las O.V. frente a otros oferentes, garantizando condiciones justas de competencia; y 3) Transparencia y control social: La participación debe ir acompañada de mecanismos claros de veeduría, rendición de cuentas y vigilancia por parte de los entes de control.

En primer lugar, se propone llevar a cabo una reforma normativa y reglamentaria. Teniendo en cuenta, lo expuesto acerca de los convenios solidarios, se propone que de forma taxativa se

incluyan como un mecanismo preferente para contratar con las O.V en proyectos de apoyo comunitario, asistencia psicosocial, memoria histórica y proyectos productivos.

En ese orden de ideas, si bien los convenios solidarios contemplados en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 se encuentran reservados actualmente a las Juntas de Acción Comunal, su estructura y objetivos resultan aplicables para otros actores comunitarios. En particular, se propone que el legislador habilite a las Organizaciones de Víctimas para celebrar este tipo de convenios, permitiéndoles ejecutar directamente proyectos de reparación y atención, en sintonía con los principios de la Ley 1448 de 2011. De esta forma, los convenios solidarios se convertirían en un mecanismo real de empoderamiento para las O.V., y no únicamente para las JAC.

En cuanto a las modalidades de selección, para los procesos en los que se utilicen puntajes de evaluación, como la licitación pública o la selección abreviada de menor cuantía, se propone incluir un criterio diferencial de inclusión social. Dicho criterio otorgaría puntaje adicional no solo cuando participe directamente una Organización de Víctimas como proponente, sino también cuando el contratista se comprometa a vincular en la ejecución del contrato a una O.V., ya sea mediante la subcontratación de actividades específicas, la provisión de bienes o servicios, o el cumplimiento de obligaciones que fortalezcan a dichas organizaciones. De esta forma, se amplía el espectro de participación, garantizando que las O.V. puedan incidir en los procesos contractuales incluso sin ser oferentes principales.

Ahora bien, aterrizando la propuesta al departamento de Santander, se propone el fortalecimiento Institucional de la O.V. Es decir, se sugiere llevar a cabo la creación de un programa departamental de capacitación en Contratación Pública, articulado con la UARIV y universidades, para que las O.V. aprendan a formular propuestas, manejar SECOP I y SECOP II

y cumplir requisitos mínimos habilitantes. Esto va a permitir, que estas O.V puedan acceder fácilmente a diversos procesos contractuales y puedan consultar con conocimiento la información.

Establecer un Fondo de Apoyo Técnico y Financiero que subsidie y capacite a las O.V en diversos procesos y gestiones documentales que deben adelantar, así como en la expedición de garantías que se exigen normalmente en un proceso contractual.

Se sugiere establecer, un canal exclusivo de información que podría llegar a ser un portal web en las alcaldías y en la gobernación que permita un acceso fácil y simplificado a las O.V para acceder y conocer exclusivamente los programas y proyectos que se están adelantando en materia de políticas públicas a favor de las víctimas del conflicto armado y los procesos contractuales que se impulsan en virtud de estas políticas. De manera que, las alcaldías y la gobernación divulguen oportunidades de contratación relacionadas con víctimas en un lenguaje claro y sencillo.

De otro lado, se propone la integración en los PAT de proyectos de contratación con O.V, estableciendo que, mínimo, un porcentaje del presupuesto asignado a política de víctimas se ejecute con participación directa de O.V.

Aunado a lo anterior, se propone establecer un modelo segmentado de participación, en el que las O.V. se integran en funciones específicas dentro del componente de "Participación y Apoyo a la Mesa", mientras que otros procesos de contratación permanecen bajo la gestión de entidades territoriales. A continuación, se detallan los mecanismos y estrategias que permitirán una participación efectiva, garantizando el adecuado uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos de la política pública de víctimas.

1. *Segmentación de la participación en contratación.* Se propone segmentar la participación en la contratación pública en función de los diferentes componentes del proceso de reparación y apoyo. La propuesta es permitir la participación de las O.V.

exclusivamente en el componente de "Participación y Apoyo a la Mesa", mientras que el resto de los contratos se manejan a través de entidades territoriales u otros mecanismos.

2. Componentes específicos de contratación.

a) *Componente de participación y apoyo a la mesa.* Las O.V. podrían participar en la contratación para actividades relacionadas con el funcionamiento de las mesas de participación y el apoyo logístico y operativo relacionado. Esto incluye:

Organización de eventos y talleres para la mesa de víctimas.

Provisión de recursos y apoyo logístico para actividades de participación y memoria.

Desarrollo de materiales y herramientas para el funcionamiento de las mesas.

b) *Componentes Restantes.* El resto de los contratos, especialmente aquellos relacionados con la implementación directa de programas de reparación integral, deberían ser gestionados por entidades territoriales u otros operadores especializados. Esto garantizará que las O.V. no enfrenten conflictos de interés al actuar como contratistas en áreas críticas como la ejecución de programas de reparación y asistencia.

3. Revisión y Monitoreo.

a) *Implementación de protocolos de supervisión:* Se deben establecer protocolos de supervisión y monitoreo rigurosos para asegurar que la participación de las O.V. en el componente de "Participación y Apoyo a la Mesa" se realice de manera transparente y conforme a las normativas vigentes.

Auditorías y evaluaciones: Realizar auditorías periódicas y evaluaciones para garantizar que los contratos gestionados por las O.V. cumplan con los objetivos establecidos y se utilicen los recursos de manera eficiente.

En *Piedecuesta*, se podría permitir que una O.V. especializada en la organización de eventos asuma la responsabilidad de coordinar y ejecutar talleres y actividades para la mesa de víctimas, mientras que el contrato para la implementación de un programa de reparación integral se adjudique a un operador especializado a través de un proceso competitivo. Esta división permite que las O.V. contribuyan al funcionamiento de la mesa y a la participación activa, sin comprometer la integridad del proceso de contratación para los programas de reparación. Para que las inhabilidades no se conviertan en un obstáculo para la reparación integral de las víctimas, es crucial que se realice un seguimiento riguroso y se ajusten las normativas para permitir una participación efectiva y específica de las O.V. en el componente de participación y apoyo a la mesa. Esta propuesta busca equilibrar la transparencia, la eficiencia y la inclusión en el proceso de contratación pública. En este sentido, se podría considerar la posibilidad de modificar el régimen de inhabilidades para las organizaciones de víctimas, de manera que se garantice que estas organizaciones puedan acceder a los recursos públicos que les corresponden, sin que ello represente un riesgo para los intereses del Estado.

5. Conclusiones

La investigación evidencia que la participación efectiva de las Organizaciones de Víctimas (O.V.) en la contratación estatal del Departamento de Santander requiere de varias modificaciones, ya que, a pesar de que la Ley 1448 de 2011 reconoce su derecho a intervenir en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, en la práctica la ejecución contractual generalmente ha sido transferida a terceros.

En ese sentido, en cuanto a la estructura de los planes de acción departamental y una muestra de sus municipios, con relación a las metas que aborden la política pública de víctimas del conflicto armado, se puede concluir que los Planes de Desarrollo (PD) y Planes de Acción Territorial (PAT) de los once municipios analizados existen y, en términos generales, se formulan conforme al marco normativo vigente. Sin embargo, su grado de desarrollo, coherencia interna y capacidad operativa es heterogéneo. La estructura básica diagnóstico, objetivos, estrategias, metas, programas y proyectos suele estar presente, pero no siempre se apoya en caracterizaciones sólidas ni en sistemas de seguimiento con indicadores pertinentes y medibles que permitan valorar resultados más allá de la ejecución presupuestal.

En la comparación intermunicipal se observan dos patrones: 1) planes con trazabilidad, metas específicas y mecanismos explícitos de monitoreo (como San Vicente de Chucurí y Pinchote), y 2) planes con registro fragmentado de acciones, sin agrupación consistente por componentes e indicadores, donde predominan actividades logísticas y conmemorativas (como California, Lebrija y Contratación). Esta asimetría reduce la posibilidad de comparar desempeño, extraer aprendizajes y, sobre todo, conectar insumos y actividades con resultados tangibles para la población víctima.

Frente al componente de participación en varios casos, esta se traduce en apoyos logísticos a instancias existentes (mesas, comités, eventos), más que en rutas estables de incidencia con metas de representación, control social, formulación de proyectos y seguimiento a la ejecución. Cuando existen avances (por ejemplo, Pinchote), se asocian a proyectos productivos, asistencia técnica y acciones que fortalecen capacidades, lo que muestra que la participación efectiva mejora cuando se vincula a transformaciones económicas y sociales concretas.

También se identifican cuellos de botella en los componentes de atención y reparación. En Vélez, varias líneas estratégicas clave (vivienda, generación de ingresos) están inactivas pese a contar con presupuestos, lo que revela brechas de articulación programática, gestión y capacidad técnica. En San Vicente de Chucurí, por el contrario, la adopción de instrumentos nacionales (RUSICST, FUT) y la ruta de monitoreo del Comité Territorial mejora la gobernanza del PAT y ofrece un referente de buenas prácticas en alineación, seguimiento y rendición de cuentas.

En conjunto, los hallazgos sugieren tres necesidades prioritarias: primero, fortalecer la caracterización y la planeación basada en evidencia para que los PD y PAT respondan a necesidades específicas de cada población víctima; segundo, estandarizar metodologías de seguimiento con indicadores comparables de resultado e impacto que permitan aprender y corregir; y tercero, evolucionar de la participación principalmente formal o logística hacia una participación incidente, con rutas contractuales claras (p. ej., proyectos productivos, obras de pequeña escala, servicios especializados) donde las organizaciones de víctimas puedan competir y ejecutar, en concordancia con la política pública y con el andamiaje del SNARIV.

Se concluye entonces que, la arquitectura formal de los planes existe y ha permitido avances puntuales. No obstante, persisten brechas de implementación, medición y enfoque transformador. La participación efectiva de las víctimas exige pasar de acciones episódicas y de

apoyo operativo a estrategias sostenidas de fortalecimiento organizativo, desarrollo productivo y gobernanza con métricas verificables, de modo que los PAT se conviertan en verdaderas palancas de reparación integral y reconstrucción del tejido social en el territorio.

En cuanto a los escenarios de participación contractual de las O.V. en los diferentes municipios del Departamento de Santander, con respecto a la ejecución de estas políticas públicas, se puede concluir que de acuerdo con la normatividad y la jurisprudencia se confirma que existen bases suficientes para la participación contractual de las O.V.. No obstante, la evidencia empírica muestra que esa posibilidad se materializa de tal forma que prevalece una participación “de apoyo” (logística, eventos, conmemoraciones) frente a una participación “incidente” vinculada a la ejecución de proyectos de reparación integral, promoción de derechos y generación de ingresos.

Se destaca que, en la práctica en los años 2020–2023, las modalidades más usadas fueron la contratación directa y, en menor medida, la selección abreviada que se orientó a necesidades operativas de corto plazo. Al mismo tiempo, se logra concluir que cuando las O.V. intervienen en etapas de formulación, ejecución y evaluación de programas de reparación, los resultados son más cercanos al espíritu de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, estos casos siguen siendo excepcionales frente al volumen de procesos dedicados a logística.

De otro lado, se puede concluir que el uso del SECOP aporta transparencia, trazabilidad y control, como lo ilustra el caso documentado de Piedecuesta: consultas, registro, seguimiento y evaluación contractual fortalecen la rendición de cuentas. Aun así, la sola adopción de la plataforma no garantiza participación sustantiva de las O.V.; se requiere traducir la trazabilidad en reglas de juego que abran efectivamente el mercado público a estas organizaciones (requisitos proporcionales, criterios diferenciales de experiencia, paquetes contractuales alineados con su capacidad operativa).

Por otra parte, el caso de “Villa Esperanza” muestra que cuando la participación en subcomités y comités se articula con fases contractuales diseño, implementación, seguimiento, control la incidencia de las O.V. aumenta, mejora la pertinencia de las intervenciones y se fortalecen los mecanismos de transparencia sobre la ejecución de recursos. Esta ruta confirma que la participación procedimental puede y debe conectarse con participación económica (contratar y ejecutar con enfoque reparador).

De acuerdo con el análisis de las modalidades de contratación pública y los regímenes de inhabilidades e impedimentos que puedan limitar la participación de las O.V. en los procesos contractuales, que adelanten los diferentes municipios del Departamento de Santander, se puede concluir que el marco jurídico colombiano ofrece un abanico amplio y reglado de modalidades de selección como licitación pública como regla general, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía como excepciones, cuya finalidad es asegurar selección objetiva, eficiencia y transparencia. En la práctica municipal de Santander (2020–2023) predominan la contratación directa, mínima cuantía y contratos de prestación de servicios, lo que agiliza la ejecución, pero también tiende a concentrar la acción pública en encargos operativos de corto plazo. Ello no impide la participación de Organizaciones de Víctimas (O.V.), pero sí configura un entorno donde su entrada suele darse en nichos logísticos o de soporte, más que en proyectos con alto potencial transformador.

Así mismo, se puede concluir que no existe una prohibición general para que las O.V. contraten con el Estado. Las principales limitaciones son indirectas y procedimentales: umbrales técnicos y financieros elevados, documentación exigente, trámites redundantes y requisitos de experiencia que favorecen a actores con mayor músculo administrativo. Este patrón, señalado también por la literatura especializada, eleva barreras de entrada y desalienta oferentes pequeños

o emergentes entre ellos muchas O.V. sin que ello se derive necesariamente de una restricción legal expresa.

A su vez, en cuanto al régimen de inhabilidades e incompatibilidades se concluye que cumple un rol preventivo frente a conflictos de interés y corrupción; opera para cualquier proponente y se complementa con restricciones específicas del sistema de participación de víctimas. En particular, la prohibición para que miembros de Mesas de Participación funjan como contratistas cuando sus funciones se relacionan directamente con la política de víctimas ha protegido la imparcialidad, pero también ha generado tensiones operativas. La precisión de la Resolución 1281 de 2016 que exceptúa labores pedagógicas (talleristas, docentes, monitores) alivió interpretaciones excesivamente restrictivas, aunque persiste la necesidad de separar con claridad los roles de representación y los de ejecución contractual para no desalentar el liderazgo social.

Por otra parte, el SECOP se confirma como un pilar de transparencia y trazabilidad: su uso disciplinado permite verificar legalidad, registrar contratos, monitorear ejecución y evaluar cumplimiento. Sin embargo, la sola publicidad no garantiza inclusión; si no se ajustan pliegos, requisitos habilitantes y criterios de evaluación, la visibilidad convive con barreras de acceso que siguen dejando a las O.V. en la periferia del mercado público.

De otro lado, como propuesta los convenios solidarios aparecen como instrumento idóneo y poco explotado para vincular organizaciones comunitarias a la ejecución de proyectos de interés público bajo lógica cooperativa (no conmutativa). Aunque su régimen reciente prioriza a las Juntas de Acción Comunal y acota el objeto a obras, su arquitectura sugiere un camino viable para habilitar participación de O.V. en iniciativas de memoria, apoyo psicosocial, promoción de

derechos o encadenamientos productivos, siempre que el legislador y la reglamentación ajusten sujetos, objetos y salvaguardas de control.

Finalmente, se concluye que las propuestas para medidas efectivas de participación de las O.V. en materia de contratación estatal se deben articular en tres principios rectores: 1) participación con incidencia real, las O.V. como ejecutoras y veedoras, no solo beneficiarias; 2) equidad y acción afirmativa; y 3) transparencia y control social, veeduría y rendición de cuentas efectivas. Para materializarlos, se recomienda una reforma normativa que habilite a las O.V. a celebrar convenios solidarios como mecanismo preferente en proyectos comunitarios, de apoyo psicosocial, memoria y productivos, convirtiendo este instrumento en verdadera palanca de empoderamiento.

En la contratación competitiva, se propone incorporar criterios de inclusión social que otorguen puntaje tanto a O.V. proponentes como a oferentes que las vinculen (subcontratación, suministro o fortalecimiento). A nivel operativo, se plantea fortalecimiento institucional: programa de capacitación (SECOP I/II), fondo de apoyo técnico-financiero y canal único de información, un portal para oportunidades asociadas a la política de víctimas. Se sugiere, además, reservar un porcentaje del presupuesto de los PAT para ejecución con participación directa de O.V. Para evitar conflictos de interés, se propone un modelo segmentado: las O.V. ejecutan el componente de “Participación y Apoyo a la Mesa”, mientras programas de reparación integral quedan en operadores especializados; todo con protocolos de supervisión, auditorías y evaluaciones.

Referencias

Agencia Nacional de Contratación Pública. (2021). Manual de Contratación Pública.
<https://tinyurl.com/24c6r7kg>

Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2022). Concepto C – 308 de 2023. <https://tinyurl.com/2xd32bxq>

Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. (2025). Guía para la celebración de convenios solidarios. <https://tinyurl.com/2xe93ae5>

Alcaldía de Bucaramanga. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de California. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de Contratación. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de Floridablanca. (2020). Plan de Desarrollo “Floridablanca, Unidos Avanzamos 2020-2023”.
<https://tinyurl.com/2xk89t6k>

Alcaldía de Floridablanca. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de Lebrija. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de Matanza. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de Onzaga. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía de Piedecuesta. (2018). Decreto 009 de 2018. Por medio del cual se adopta el reglamento para el funcionamiento del Comité de Justicia Transicional Municipal – CJTM y los subcomités técnicos encargados de diseñar, coordinar y evaluar la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado en el Municipio de Piedecuesta, se modifica parcialmente el Decreto Municipal No. 021 del 20 de febrero de 2012, y se dictan otras disposiciones. <https://tinyurl.com/28qnosfw>

Alcaldía de Piedecuesta. (2023). Respuesta Derecho de Petición.

Alcaldía Municipal de Pinchote. (2007). Ordenamiento Territorial. <https://tinyurl.com/28nfbbp2>

Alcaldía de Vélez. (2023). Respuesta Derecho de Petición

Alcaldía Municipal de California. (2019). Presentación alternativa de delimitación del Páramo de Santurbán - Berlín. <https://tinyurl.com/2alnowkq>

Alcaldía Municipal de Onzaga. (2020). Plan de Desarrollo Onzaga Competitiva y sostenible 2020 -2023. <https://tinyurl.com/2y2d88k8>

Alcaldía Municipal San Vicente de Chucurí. (2020). Plan de Desarrollo San Vicente Avanza con Equidad 2020-2023. <https://tinyurl.com/2cnyfw36>

Bahamón-Jara, M. L. (2018). Elementos y presupuestos de la contratación estatal. Universidad Católica de Colombia. Colección Jus público ; 26. <https://tinyurl.com/28vo77wz>

Barrios De la Cruz, C., Criado de Diego, M., Estupiñán Achury, L., Leiva Ramírez, E., Novoa Moreno, M. L., Pabón Mantilla, A. P., y Parra Sánchez, A. T. (2021). Manual de metodología de investigación jurídica para la práctica judicial en la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”. Consejo Superior de la Judicatura. <https://tinyurl.com/ytp9v8j8>

Bernal Pulido, C., Barbosa Castillo, G, y Ciro Gómez, A. R. (2016). Justicia Transicional: retos teóricos. Vol. I. <https://tinyurl.com/29oca2x3>

Bustamante Peña, G. (2014). La participación de las víctimas como proceso de reconciliación. Diario El Tiempo, Columna de Opinión. <https://tinyurl.com/27v7mhp>

Buitrago Vásquez, L. J. (2020). Sistematización de la experiencia de la Mesa Departamental de Víctimas del Conflicto Armado de Antioquia–Sociedad civil–2007-2018, como aporte a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición CEV. <https://tinyurl.com/2xxpq8m6>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013). <https://tinyurl.com/26nx2qel>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). Nuevos escenarios de conflicto armado y violencia: Panorama posacuerdos con AUC Nororiente y Magdalena Medio, Llanos orientales, Suroriente y Bogotá D.C. <https://tinyurl.com/26sprwoe>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2022). Caminos para la memoria: Orientaciones para la participación de las víctimas en los procesos misionales del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). <https://tinyurl.com/29rcv2gr>

Céspedes Gutiérrez, O. Y. (2022). Aproximación general a la tipología del contrato estatal en Colombia (Generación de contenidos impresos N.º 88). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://tinyurl.com/yl7nlo2m>

Chaves, C. R. (2005). La categorización un aspecto crucial en la investigación cualitativa. Revista de investigaciones Cesmag, 11(11), 113-118. <https://tinyurl.com/yw4sr7bb>

Chernick, M. W. (1996). Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). Colombia internacional, (36), 4-8. <https://tinyurl.com/2xrhb2x3>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011 (2020). Séptimo Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República 2019-2020. <https://tinyurl.com/24scoe7u>

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Bucaramanga, una ciudad de Oportunidades”. <https://tinyurl.com/2bmvbba>

Concejo Municipal de Matanza Santander. (2020). Plan de Desarrollo Municipal “Unidos por Matanza 2020-2023”

Concejo Municipal de Pinchote Santander. (2020). Plan de Desarrollo Municipal “Corazón Por Pinchote-2020-2023”. <https://tinyurl.com/2ycxbb7z>

Congreso de Colombia. (1873). Ley 84 de 1873. Código Civil. <https://tinyurl.com/25wvvgomt>

Congreso de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094, del 28 de octubre de 1993. <https://tinyurl.com/ybzosjqo>

Congreso de Colombia. (2003). Ley 850 de fecha 18 de noviembre de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. <https://tinyurl.com/y6z848pl>

Congreso de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. <https://tinyurl.com/2ctsqdd3>

Congreso de Colombia. (2011a). Ley 1448 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. Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011. <https://tinyurl.com/24scz3mh>

Congreso de Colombia. (2011b). Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial 48128 de julio 12 de 2011. <https://tinyurl.com/2x294qzd>

Congreso de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48483 de julio 6 de 2012. <https://tinyurl.com/29pqznup>

Congreso de Colombia. (2014a). Ley 1719 de 2014. Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46186 de junio 18 de 2014. <https://tinyurl.com/28jff23u>

Congreso de Colombia. (2014b). Ley 1738 de 2014. Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Diario Oficial 49369 de diciembre 18 de 2014. <https://tinyurl.com/2yoncgwg>

Congreso de Colombia. (2016). Ley 1820 de 2016. Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Diario Oficial No. 50102 del 30 de diciembre de 2016. <https://tinyurl.com/22raa6qb>

Congreso de Colombia. (2019). Ley 1952 de fecha 28 de enero de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario. <https://tinyurl.com/236zw7sz>

Congreso de Colombia. (2021a). Ley 2166 de fecha 18 de diciembre de 2021. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. <https://tinyurl.com/ynnk5593>

Congreso de Colombia. (2021b). Ley 2097 de fecha 2 de julio de 2021. Por medio de la cual se crea el registro de deudores alimentarios morosos (REDAM) y se dictan otras disposiciones. <https://tinyurl.com/ysdcyn56>

Constitución Política de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia de 1991. Asamblea Nacional Constituyente. 4 de julio de 1991. <https://tinyurl.com/y8mwmm57>

Correa Montoya, J. La Memoria Histórica: una herramienta para comprender y superar el conflicto armado colombiano. <https://tinyurl.com/27vtg62s>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025/04. Expediente T-653010. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://tinyurl.com/yrmxdh6w>

Corte Constitucional de Colombia. (2006). Sentencia C-370/06. Expediente: D-6032. Magistrados Ponentes: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Dr. Jaime Córdoba Triviño, Dr. Rodrigo Escobar Gil, Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Dr. Álvaro Tafur Galvis, Dra. Clara Inés Vargas Hernández. <https://tinyurl.com/2d23b5h9>

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Auto 092/08. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. <https://tinyurl.com/25f7s78p>

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-037/12. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. <https://tinyurl.com/296ycbtr>

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-146 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. <https://tinyurl.com/2yxaqflm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia T-115/13. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. <https://tinyurl.com/26r6og4c>

Corte Constitucional de Colombia. (2013). Sentencia C-280/13. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. <https://tinyurl.com/245l9ye9>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-496/14. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. <https://tinyurl.com/2ascwbw2>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-042/15. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. <https://tinyurl.com/29wwks42>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-020/22. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger. <https://tinyurl.com/2a8n77s9>

DANE. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda. ¿Cuántos Somos? <https://tinyurl.com/y4fsagcc>

Datos Abiertos Colombia. (2022). Cifras de Víctimas Municipal. Portal Datos Abiertos UARIV. <https://tinyurl.com/256gfuad>

De Zubiría Posada, N. (2019). ¿Qué es la reparación integral? ¿Cuáles son sus componentes y cómo están contemplados en la ley y en la jurisprudencia? Corporación Excelencia en la Justicia. <https://tinyurl.com/28e54nrb>

Defensoría del Pueblo. (2022). Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República - 2021- 2022. <https://tinyurl.com/25v2q56h>

Delgado Barón, M. (2015). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 121-145. <https://tinyurl.com/2423dgqv>

Doria Arrieta, J., Córdova Jaimes, E., y Quintana, B. V. (2025). El enfoque diferencial como herramienta de participación democrática en la contratación estatal colombiana. *Revista de Derecho*, (63), 35-58. <https://tinyurl.com/ysrce65s>

Estrada J. J. (2020). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2020. Universidad Externado de Colombia. Primera Edición. <https://tinyurl.com/29m3vdnn>

Expósito, J. C. (2021). *Forma, formalidades y contenido del contrato estatal*. Universidad Externado. <https://tinyurl.com/ypyeujr4>

Finol de Franco, M., y Vera Solórzano, J. L. (2020). Paradigmas, enfoques y métodos de investigación: análisis teórico. *Mundo Recursivo*, 3(1), 1-24. <https://tinyurl.com/22a87jpt>

- Fetecua Avendaño, H. Estudio sobre la incidencia de la participación de los representantes de las víctimas del conflicto armado en las instancias institucionales de formulación y seguimiento de la política pública de restitución de sus derechos. <https://tinyurl.com/yq64o37z>
- Fuentes Doria, D. D., Toscano Hernández, A. E., Malvaceda-Espinoza, E., Díaz Ballesteros, J. L., y Díaz Pertuz, L. (2020). Metodología de la investigación: conceptos, herramientas y ejercicios prácticos en las ciencias administrativas y contables. <https://tinyurl.com/2c35og5m>
- Gobernación de Santander. (2020). Plan de desarrollo departamental: “Santander siempre contigo y para el mundo” 2020 – 2023. <https://tinyurl.com/24ktmw27>
- Gómez Serrano, L. (2009). Metodología y técnicas en el Derecho Comparado. Revista Temas Socio-Jurídicos, 57, 31 (p. 34-67). <https://tinyurl.com/2bo3uvvq>
- Guevara Alban, G. P., Verdesoto Arguello, A. E., y Castro Molina, N. E. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). RECIMUNDO, 4(3), 163-173. doi: <https://bit.ly/36L3eDT>
- Hernández Sampieri, R., y Mendoza, C. (2020). Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. <https://n9.cl/2wwhz>
- Jiménez Ortega, M. (2024). Una historia político-regional de las violencias políticas y los conflictos armados en Colombia (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata). <https://tinyurl.com/yvb734ww>
- Jurisdicción Especial para la Paz - JEP. (2020). Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. <https://tinyurl.com/2cw7vqmm>
- Leal Esper, Y. E. (2021). La interpretación del derecho en Colombia a la luz de los postulados neoconstitucionalistas. Jurídicas CUC, 17(1), 613-628. <https://tinyurl.com/ysytnb2q>

- Mayorga Coy, A. (2021). La reparación y la participación de las víctimas en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz de la Habana. *Trabajo social*, 23(2), 219-235. <https://tinyurl.com/2x2xwaqh>
- Medina Niño, M. A. (2025). La implementación de las acciones afirmativas en la contratación estatal colombiana. <https://tinyurl.com/ynvasb7a>
- Ministerio del Interior y de Justicia. (2012). Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. <https://tinyurl.com/2cevsjfh>
- Montañez Delgado, A. C. (2024). Criterios jurisprudenciales para la reparación administrativa de las víctimas del conflicto armado según lo instituido en la ley 1448 de 2011. <https://tinyurl.com/ymj9hqcf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). ABC del derecho de petición en Colombia. Justicia. <https://tinyurl.com/yt9zyx7y>
- Ortega-Laurel, C., y Simental Franco, V. A. (2024). La huella del razonamiento jurídico-social. *Revista latinoamericana de derecho social*, (39), 139-164. <https://tinyurl.com/ylkf6dt>
- Palacios Valencia, Y., Gil Álvarez, G., y Yepes López, N. (2021). Las víctimas del conflicto armado y el avance de la jurisdicción especial para la paz. *Memorias Forenses*, 5, 49-66. <https://tinyurl.com/ywfvgeqz>
- Peña-Peña, A. J., Cerquera-Córdoba, A. M., Usuga-Jerez, A. J., y Vanegas Mendez, S. N. (2021). Representaciones sociales del conflicto armado en Colombia en adolescentes de la provincia de Soto Norte, Santander. *El Ágora USB*, 21(2), 562-574. <https://tinyurl.com/23jr5zf5>
- PFM Plataforma. (2014). Santander Historias de Violencia y Paz. Facultad de Comunicación Social UPB. Edición 40. Especial. <https://tinyurl.com/268emfrx>

Presidencia de la República de Colombia. (2011). Decreto 4800 de 2011. Derogado Parcialmente por el Decreto 1081 de 2015. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48289 de diciembre 20 de 2011. <https://tinyurl.com/284bbdx5>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1084 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación. Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015. <https://tinyurl.com/2addc9j8>

Presidencia de la República de Colombia. (2017a). Decreto 897 de 2017. Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones. <https://tinyurl.com/2xmx8q5v>

Presidencia de la República. (2017b). Decreto 092 de fecha 23 de enero de 2017. Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. <https://tinyurl.com/ywr8eoon>

Ramírez Carreño, A. (2021). Buenas Prácticas en Contratación Estatal. Guía para la gestión Distrital. Instrumento de Gerencia No. 11. Secretaría Jurídica Distrital. <https://tinyurl.com/23mtdl9u>

Ramos Jaimes, M. A. (2011). El Chucurí elige la vida. Revista Kavilando, 3(1-2), 13-17. <https://tinyurl.com/2cak2bpc>

Rebolledo Manzano, S. (2024). Participación de las víctimas en la implementación de la ley 1448 de 2011 en el periodo comprendido entre el 2011 y el 2021, y el papel de la Corte Constitucional en la transformación del derecho en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 De 2004. <https://tinyurl.com/ymczn9v5>

Redacción Periódico El Tiempo. (2024). Denuncian desplazamientos de jóvenes en la provincia de Vélez (Santander). <https://tinyurl.com/2yf8d7pn>

Restrepo Montoya, C. A. (2020). De la contratación estatal en Colombia. *Pluriverso*, (13), 79-95.
<https://tinyurl.com/yklh6cvd>

Ríos Mejía, V. C. (2021). Análisis de la participación e incidencia de la “mesa municipal de participación efectiva de víctimas” en la formulación del plan de acción territorial: programas de vivienda en el municipio de Jericó durante el período 2016 a 2019. <https://tinyurl.com/ynpup764>

Rosero Melo, B. C. (2024). Contratación estatal: Manual teórico-práctico. Ediciones de la U.
<https://tinyurl.com/ylnrxhfh>

Salaya H. E. y Rodríguez J. (2014). La dinámica poblacional y la violencia armada en Colombia, 1985-2010. *Rev Panam Salud Publica*, 36 (3):158–63. <https://tinyurl.com/22cuzval>

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2025). El derecho a la participación de las víctimas. <https://goo.su/RBG4>

Tamayo, M. (2003). El proceso de la investigación científica. Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación. Cuarta edición. Limusa Noriega Editores. <https://tinyurl.com/y4z83q2j>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). Capítulo 12: El derecho a la participación efectiva de las víctimas. En *Participaz... la ruta de los derechos! : diplomado en políticas públicas para las víctimas y la construcción de la paz* de Bustamante Peña, G. Bogotá, 2015. <https://tinyurl.com/2a5smp5t>

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). Resolución No 388 de fecha 10 de mayo de 2013. Por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. <https://tinyurl.com/yojpvz9q>

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2014). Resolución No 828 de fecha 26 de diciembre de 2014. Por la cual se modifican las Resoluciones 0388 de 10

de mayo de 2013, la 0588 del 13 de junio de 2013 y la 01448 de 26 de diciembre de 2013.

<https://tinyurl.com/ys5vay2b>

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2016). Resolución No 1281 de fecha 30 de noviembre de 2016. "Por la cual se modifica la Resolución 0388 de 2013 "Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado", y se dictan otras disposiciones". <https://tinyurl.com/yqwvc6lo>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2017). En Piedecuesta, Santander, se realizó último Comité de Justicia Transicional del 2017. <https://tinyurl.com/22stck6r>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2020). Resolución 01668 de 30 diciembre de 2020. <https://tinyurl.com/22mh8kwn>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2023). Participación efectiva. El derecho a la Participación Efectiva de las Víctimas. <https://tinyurl.com/ypaywtwn>

Urrego Yepes, J. A. (2024). Limitaciones y Conformidad Constitucional de la Contratación bajo licitación pública en Colombia: Igualdad de Oportunidades y Políticas Anticorrupción. <https://tinyurl.com/yten3946>

Velásquez Rivera, E. (2007). Historia del Paramilitarismo en Colombia. *História* (São Paulo), 26(1), 134–153. <https://tinyurl.com/27zygddo>

Apéndices

Apéndice A. Formato ficha análisis bibliográfico y documental

FICHA BIBLIOGRÁFICA	
I. RESEÑA BIBLIOGRÁFICA	
Área	
Autor	
Título y subtítulo del libro	
Nombre de la editorial	
Ciudad	
Título y subtítulo del artículo	
Dirección electrónica	
Fecha de consulta	
Número de páginas	
II. ASPECTOS GENERALES	
Objetivos	PALABAS CLAVE
Contenido	
Metodología	
Resultados	
Vacios	
ASPECTOS CONCRETOS	
Tema	ELABORA:
Idea Principal	
Comentario	

Apéndice B. Preguntas del derecho de petición

1. Solicitamos de manera respetuosa al municipio de Bucaramanga, copia del Plan de Desarrollo Municipal o en su defecto el componente en que se encuentren las medidas a tomar por parte de este Municipio, para la atención de la Población Víctima del Conflicto Armado, con la indicación del número y fecha de aprobación por parte del Concejo Municipal.
2. Se expida a nuestro favor en medio digital, copia completa del Plan de Acción Territorial – PAT, dirigido a la atención de las víctimas del conflicto armado para los años 2020-2023 con la indicación de la fecha de aprobación por parte del Comité Municipal de Justicia Transicional
3. Nos será informada la modalidad contractual adelantada por el Municipio para atender la ejecución de esta política pública en el año 2020, 2021, 2022 y 2023 (Contratación directa, licitación, convenios, a través de resoluciones, operador, etc.).
4. En caso de ser manejado de forma contractual y no mediante resolución, solicitamos se expida a nuestro favor copia digital de la minuta contractual que soporte la garantía de participación de la población víctima (incentivos, apoyos logísticos, transporte) y la indicación del link publicado en el SECOP.
5. Solicitamos se indique la relación contractual ejecutada en los años 2020, 2021, 2022 y 2023 que se encuentre publicada en el SECOP I y/o II, la cual dé cuenta de la garantía y cumplimiento de los planes, proyectos y programas ejecutados por la Administración Municipal, para ejecutar lo proyectado en el PAT y en el Plan de Desarrollo 2020-2023, indicando el link de cada uno de los contratos.
6. Teniendo en cuenta que a la fecha, todos los municipios del PAÍS debieron haber realizado la socialización de la ejecución de las vigencias 2020, 2021 y 2022, mediante la rendición pública de cuentas, respetuosamente solicito en medio digital, se me informe y allegue, la ejecución de

cuentas realizada por su municipio en relación a la política pública de víctimas o componente de Víctimas, si se generó informe allegar el

7. informe, o si se utilizaron diapositivas de este componente, solicito copia del documento que contiene esta información.
8. Solicitamos se nos informe, si la Mesa de Participación de Víctimas de su Municipio, o las Organizaciones de Víctimas, participaron en la construcción del Plan de Desarrollo y el Plan de Acción Territorial, en caso afirmativo indicar a través de qué medio, y si las propuestas fueron o no acogidas.
9. Se nos indique el número de organizaciones de víctimas registradas en su municipio, nombre de estas.
10. Solicitamos se informe, el valor asignado por su municipio para garantizar los componentes de participación a la población víctima integrantes de la Mesa de Participación para los años 202, 2021, 2022 y 2023.