

**Política Pública de Restitución de Tierras en El Carmen de Bolívar: Análisis de su Eficacia
2022-2023**

Pablo Cesar Paba Rios

Asesor

Luis Alfredo Rodríguez Valero

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2023

Luis Alfredo Rodríguez Valero

Nombre Director de Trabajo de Grado

Luis Fernando Amaya

Jurado

Alexandra Carolina Pérez

Jurado

Dedicatoria

El presente trabajo esta dedicado principalmente a Dios por darme la vida para llevar a cabo este proyecto investigativo, y mis padres Pablo y Marlene, quienes siempre me han acompañado en mis proyectos de vida.

Agradecimientos

A mi director (a) y tutores de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD, quienes colocaron el mayor de sus empeños para ayudarme a sacar adelante este Trabajo de Investigación, y a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, institución que me ha brindado las herramientas y facilidades para una excelente formación personal y profesional.

Resumen

La presente investigación, tiene como marco temático la concreción de los procesos de restitución de tierra realizados en el municipio de El Carmen de Bolívar entre los años 2022-2023, y de manera específica, se establecerá como los organismos estatales que operan en este municipio en materia de restitución de tierras han aplicado sus políticas públicas en concordancia con las directrices contenidas en la Ley 1448 del 2011, y en relación con los procesos de restitución de tierras de las personas despojadas víctima del conflicto. En este sentido, se aplicó una metodología de orden cualitativa, la cual, se dirige al abordaje del fenómeno desde una perspectiva social, en cuanto dichas acciones política-normativas se encuentran dirigidas a un sector de la población la cual ha sido afectada en cuanto sus derechos fundamentales en el marco del conflicto armado. En coherencia con lo anterior y con el objeto abordado, el presente trabajo de investigación se estructura sobre tres ejes temáticos así: el primero, pretende investigar y documentar las políticas públicas y programas implementados en materia de restitución de tierras por la Unidad de Restitución de Tierras y la alcaldía de El Carmen de Bolívar; el segundo, se centrara en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el municipio de El Carmen de Bolívar; y el tercero, articulara una serie de recomendaciones en torno a la aplicación del marco legal y político de la restitución de tierra en el municipio, estableciendo como los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión, han construido un marco problémico en torno a la eficacia de las políticas públicas de restitución de tierra en este municipio. En relación al contexto anteriormente, esta investigación se abordará tomando como marco teórico la Teoría de la Implementación de la Política Pública.

Palabras clave: restitución, tierra, políticas, públicas.

Abstract

The thematic framework of this investigation is the realization of the land restitution processes carried out in the municipality of El Carmen de Bolívar between the years 2022-2023, and specifically, it will be established as the state agencies that operate in this municipality in Regarding land restitution, they have applied their public policies in accordance with the guidelines contained in Law 1448 of 2011, and in relation to the land restitution processes of dispossessed people who are victims of the conflict. In this sense, a qualitative methodology was applied, which is aimed at addressing the phenomenon from a social perspective, as these political-normative actions are directed at a sector of the population which has been affected in terms of its fundamental rights in the context of the armed conflict. In coherence with the above and with the object addressed, this research work is structured around three thematic axes as follows: the first, aims to investigate and document the public policies and programs implemented regarding land restitution by the Land Restitution Unit and the mayor's office of El Carmen de Bolivar; The second will focus on the application of Law 1448 of 2011 in the municipality of El Carmen de Bolívar; and the third, will articulate a series of recommendations around the application of the legal and political framework of land restitution in the municipality, establishing how bureaucratic issues, the distribution of resources and supervision, have built a problematic framework around the effectiveness of public land restitution policies in this municipality. In relation to the context above, this research will be addressed taking the Theory of Public Policy Implementation as a theoretical framework.

Keywords: restitution, land, policies, public.

Tabla de Contenido

Introducción	12
Planteamiento del Problema	19
Pregunta Problema	28
Justificación	29
Objetivos	33
Objetivo General	33
Objetivos Especificos.....	33
Revisión de Antecedentes	34
Marco Conceptual	47
Las Políticas Públicas de Restitución de Tierras	47
La Eficacia de la Administración.....	52
Análisis de la Eficacia de la Política Publica.....	54
Marco Histórico	56
Conflicto Armado en Colombia.....	56
El Posconflicto en Colombia	60
Marco Teórico.....	64
Los Asuntos Burocráticos	67
La Distribución de Recursos.....	68
La Supervisión	69
Marco Normativo legal	71
Marco Institucional	72
Metodología	75

Tipo de Investigación.....	75
Fases de la Investigación	76
Fase de Búsqueda de Documentos Institucionales o Investigaciones Relacionadas	76
Identificación de los Procesos Estudiados de Manera Presencial.....	77
Aplicación de Instrumentos de Recolección de Información Primaria	77
Análisis de la Información	77
Tipos de Datos	77
Información de Tipo Primaria.....	77
Información de Tipo Secundaria.....	77
Herramientas de Recolección de Información Primaria	78
Técnicas de Recolección de la Información Primaria.....	78
Entrevista.	78
Tipo de Preguntas Entrevista Semiestructurada.	80
Herramienta de Recolección de Información Secundaria.....	85
Indicadores de Base/Indicadores Posteriores	85
Aplicación Metodológica.....	85
Procesamiento de la Información.....	89
Factores Socio-Políticos Influyentes en la Implementación de la Política Pública de Restitución de Tierras en El Carmen de Bolívar 2022-2023.	91
Los Asuntos Burocráticos	91
La Distribución de Recursos	93
La Supervisión de la Política Publica	96
Conclusiones.....	98

Recomendaciones	101
Referencias Bibliográficas	105
Apéndices.....	115

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Formato de entrevista funcionarios públicos – Director Territorial Bolívar URT.....</i>	81
Tabla 2 <i>Formato de entrevista funcionarios públicos - Administración municipal... ..</i>	82
Tabla 3 <i>Formato de entrevista Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Victimas.....</i>	83

Lista de Apéndices

Apéndice A *Estado avances Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*114

Apéndice B *Avances de Restitución de Tierras en Colombia según datos estadísticos URT*115

Introducción

Con el diseño y la puesta en marcha de la Ley 1448 del 2011¹, se han definido por parte del Estado, una serie de directrices y marcos amplios de acción para el restablecimiento, protección y desarrollo de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Por tanto, esta ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas jurídicas, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, para las víctimas relacionadas en el artículo 3 de la presente ley, que les permitan beneficiarse efectivamente, en el marco de la justicia transicional, y lograr el resarcimiento que en diversas ocasiones ha sido esquivo para muchos, dado que según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) “El Estado colombiano no ha brindado a las presuntas víctimas y sus familiares, recursos eficaces que les garanticen el derecho a la verdad, justicia y reparación en estas graves violaciones de Derechos Humanos²” (p. 104).

Bajo esta designación, es evidente señalar, que las víctimas están en el centro del debate frente a la ley de restitución de tierras, teniendo en cuenta que esta política pública ha tenido diversas incongruencias, fallas en la entrega de las tierras y ante todo una ralentización de los procesos judiciales; además cabe indicar que el denominado conflicto armado interno, ha venido afectando y revictimizando a las víctimas que sufrieron este desplazamiento forzado. En efecto, a pesar de la desmovilización de las FARC- EP y las AUC que ya no están en el territorio, los procesos de restitución de tierras han sufrido complicaciones en su eficacia por causa de la presencia de otros grupos armados ilegales, así como por la presunta ineficiencia y operacionalidad del aparato estatal en todos sus niveles.

¹ La cual establece un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV y Restitución Tierras.

² De aquí en adelante DD.HH.

En este sentido, se irán señalando de manera específica algunos factores influyente en la implementación de la política pública de restitución de tierras que le interesa a este estudio y que derivada directamente de dichos fenómeno políticos, jurídicos y sociales, los cuales en diversas ocasiones van en contravía de las garantías de la población campesina, por lo cual nos interesa en la presente investigación identificar y analizar las fallas en la implementación de la mencionada políticas públicas las cuales impiden eficazmente el logro del resarcimiento de las tierras a la población afectada.

Sin embargo, para dichas especificaciones es indispensable identificar la razón de ser en la formulación de las políticas públicas de restitución de tierra, las cuales tienen su génesis por causa del conflicto armado interno en Colombia, el cual data aproximadamente desde el año 1960 con una prolongación hasta la actualidad; en el cual, toda la sociedad colombiana se ha visto afectada tanto de manera directa como indirecta, pero con afectaciones mayores en las regiones donde el Estado es ineficaz en la garantías de seguridad y convivencia social. Lo anterior se relaciona en torno a las cifras ultimas, pero no definitivas entregadas en el Informe Final de la Comisión de la Verdad (2022), el cual señala que al menos durante las hostilidades internas han desaparecido alrededor de 121.768 personas, unas 55.770 fueron víctima de secuestro y un aproximado de 7.7 millones de personas han sido desplazadas en todo el territorio nacional.

Entendiendo las anteriores cifras, Ruiz (2011) señala que, “Colombia ha consolidado sus territorios y construido su historia poblacional mediante la dinámica del conflicto interno” (p. 151), por lo que el desplazamiento forzado se ha convertido en una de las mayores consecuencia vividas aun en la actualidad, por lo que se podría determinar que convivimos con un flagelo de confrontación bélica, el cual se convirtió en una problemática “crónica” y que ya ha hecho

metástasis en la sociedad, debido a que aún se evidencian repetidas y frecuentes violaciones de DD.HH de los campesinos en los territorios, lo cual ha conlleva no solo a afectaciones individuales, sino a todo un conglomerado social que sucesivamente se está viendo forzado a abandonar sus tierras, lo que en la práctica según Díaz et al. (2009) “significa la imposibilidad de continuar con costumbres culturales y productivas tradicionales, como la pesca nocturna y las reuniones de vecinos luego de las largas jornadas de trabajo” (p. 541).

Con base a lo anterior, el concepto de desplazamiento forzado se estará contextualizando a lo largo y ancho de esta investigación, pues representa el principal motivo en la formulación e implementación de políticas públicas de restitución de tierras; además en este concepto se descubre un potente bibliográfico para entender las dinámicas del conflicto interno en Colombia, así como los procesos de implementación que se llevan a cabo para la reparación integral de las víctimas. Por lo que al indagar sobre la problemática del desplazamiento forzado en Colombia, se evidencia que este ha estado presente durante un largo periodo en diversas regiones del territorio, por causa de confrontaciones bélicas por el dominio territorial entre los distintos grupos armados, en donde se ha visto inmersa la población civil, en especial las comunidades campesinas, los cuales con el fin de salvaguardar su vida e integridad se han visto forzado a desplazarse a otros territorios libres de confrontaciones bélicas, pero con pocas garantías para desarrollar una vida digna.

En este sentido, el desarrollo del conflicto ha impactado considerablemente el Caribe Colombiano, explícitamente, el sur del departamento de Bolívar, y la región de los Montes de María, ubicada entre los departamentos de Bolívar y Sucre. La mencionada región de Los Montes de María, se constituyó históricamente como una región de una importancia estratégica en cuanto su posición geográfica, la cual ha facilitado el paso tanto de materiales como de

personas desde el interior del país hacia la costa y viceversa, así como lo menciona el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2022) quienes consideran que este territorio “es una región de un potencial ganadero y agroindustrial de gran importancia, por lo cual, su estratégica ubicación se ha convertido en un escenario de extensos y violentos conflictos entre grupos armados al margen de la ley” (p. 1).

En otro escenario, el Estado colombiano se ha visto inmerso en irregularidades directa e indirectas que han desdibujado su legitimidad, teniendo en cuenta que:

Los Montes de María se han debatido entre el abandono y la débil presencia institucional del Estado colombiano, con altos niveles de corrupción política y administrativa, la lucha por la tierra, la violencia generalizada de los grupos armados ilegales y del narcotráfico y la resistencia de la población a las dinámicas violentas (Fundación Ideas para la Paz, 2022, p. 4).

Con relación a lo anterior, se ha podido determinar que, en torno a las acciones propias del conflicto armado, se han contabilizado alrededor de 158.000 personas desplazadas de Los Montes de María, según el informe “Montes de María bajo fuego” el cual fue presentado ante la Comisión de la Verdad. Se piensa, que es por el accionar de diferentes grupos tanto guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes bajo la acción represiva de orden estatal, así mismo, se ha podido establecer según El Tiempo (2020) que “al menos 82.600 hectáreas de tierra fueron abandonadas debido a la violencia en la región” (párr. 2).

En relación con lo anterior, el municipio de El Carmen de Bolívar al estar ubicado en plena región de los Montes de María, se ha visto impactado tanto por la lógica violenta del conflicto armado en sus distintos periodos como también por el fenómeno del desplazamiento forzado, el cual deriva directamente del primero. Entendiendo el impacto social y político derivado del conflicto armado colombiano y el desplazamiento forzado como fenómeno derivado del mismo, se configura la importancia trascendental de las investigaciones relacionadas a la

aplicación y concreción de las políticas públicas dirigidas a la restitución, protección y desarrollo de los derechos de las víctimas del conflicto.

En concordancia con lo anterior y haciendo alusión al impacto que El Carmen de Bolívar ha sufrido por causa del conflicto armado, esta población ha sido según Duica (2013) “uno de los municipios con mayor intensidad de conflicto en el país durante la década de los noventa y 2000 a raíz del enfrentamiento entre grupos armados ilegales, dejando como saldo más de 70.000 personas desplazadas” (p. 2). De allí que esta investigación nota que desde las políticas públicas de restitución de tierras hubo un intento de proyección en la reconstrucción del tejido social y comunitario, pues afectados y víctimas por décadas del conflicto armado fueron relegados a las oficinas estatales con la finalidad de que fueran resarcidos sus derechos, con tan mala fortuna que para muchos reclamantes sus solicitudes no han sido efectiva, debido a la poca eficacia en el cumplimiento de las políticas públicas de restitución de tierras.

Desde dicha perspectiva, se aborda la realidad práctica o aplicativa durante los años 2022-2023 de los organismos estatales que operan en el municipio de El Carmen de Bolívar en materia de restitución de tierra, los cuales, se encuentran explícitamente señalados en la Ley 1448 de 2012, la cual dicta unas medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, dentro de las cuales se encuentra señalada la Restitución de Tierras. Lo anterior, en cuanto a que, el gobierno colombiano ha aceptado su papel como garante de los derechos fundamentales de todos y cada uno de los ciudadanos, en concordancia con el artículo 90 de la Constitución Nacional (1991) el cual expresa que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

Esta investigación, fue posible gracia a la participación de diferentes agentes estatales presentes en el municipio de El Carmen de Bolívar, los cuales, pertenecen a distintos niveles gubernamentales como es la oficina de Unidad de Restitución de Tierra³ con sede en el municipio de El Carmen de Bolívar, la cual se encuentra bajo la dirección del Doctor Mauricio Martínez Rivillas como Director Territorial en los departamentos de Bolívar y Sucre; en otra arista se obtuvo la participación del Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas en El Carmen de Bolívar, en representación del señor Edgardo Flores quien funge como vocero y gestor de las garantías de la población afectada por el conflicto armado.

Es de anotar que las entidades relacionadas anteriormente de una u otra forma se encuentra vinculadas con la mencionada política pública de restitución de tierras, por lo que se convierte piezas fundamental en la determinación de los objetivos propuesto en esta investigación, teniendo en cuenta que como agentes claves dentro las políticas públicas de restitución, su misionalidad en los procesos de implementación de los programas de restitución de tierras se ve influenciada por factores socio-políticos, operacionales y financieros que generan cierta injerencia en el grado de eficacia de dicha política pública en El Carmen de Bolívar viéndose afectado el correcto funcionamiento y la concreción de los objetivos y el éxito dentro de la misma.

Con respecto a la Administración Municipal de El Carmen de Bolívar, dicha entidad no pudo ser vinculada a esta investigación de forma directa, debido a su reiterada negativa al no querer brindar espacios de diálogos que pudieran permitir la obtención personalizada de información en relación con la implementación de las políticas públicas de restitución de tierras en dicho municipio; de igual forma se solicitó de manera escrita y virtual información referente a

³ De aquí en adelante URT.

los planes y programas relacionados con la política y restitución de tierras en este municipio sin obtener respuesta hasta el día de hoy.

En ese sentido, las teorías que se tomarán de base para analizar los factores que podrían incidir en la eficacia de la política pública de la restitución de tierras en el municipio de EL Carmen de Bolívar durante el periodo comprendido 2022-2023, es la denominada Teoría de la Implementación de la Política Pública, la cual brindara un amplio espectro que permita identificar y posteriormente analizar los factores influyentes en la implementación de dicha política pública, facilitando de esta manera un acercamiento a los actores involucrados en dicha política pública, así como la determinación de sus roles que conlleven a un correctos análisis de factores claves como son el rol burocrático, la distribución de recursos y la supervisión.

Planteamiento del Problema

Es posible establecer de manera general, que las políticas denominadas como públicas, se desarrollan y articulan como respuestas a desafíos o necesidades sociales de gran impacto, en este sentido, es propio, referirse al concepto o definición de política pública:

Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Arévalo, 2007, p. 128).

Así mismo, es propio referirse a lo conceptuado por Tomassini (1996) en torno a las políticas públicas, el cual señala que las políticas públicas si bien están dirigidas a la resolución de necesidades o conflictos sociales, se articula como una herramienta que sirve de engranaje o comunicación factual entre la administración, los administrados y todos los sectores sociales y privados que configuran el cúmulo social, en este sentido, articulándose la política pública como una forma de cohesión social.

Entonces, las políticas públicas, en cuanto su funcionamiento y concreción de orden factual depende de la relación entre los diversos sectores que construyen la heterogeneidad social. Desde dicha perspectiva antes descrita, es posible señalar que la política pública abordada en el presente trabajo de investigación (política pública de restitución de tierra), se ha derivado de una responsabilidad del Estado colombiano en cuanto la imposibilidad histórica de construir una sociedad pacífica, en este sentido. Cabe señalar que, en el año 2022 el presidente de la República, Gustavo Petro fomentó una política pública de paz llamada “La paz total”, la cual pretende lograr que todos los actores converjan en un gran acuerdo nacional que permita erradicar el conflicto interno y establecer un orden social que permita que todos los habitantes de Colombia puedan convivir libre de confrontaciones bélicas. Si esta paz del estado se logra, no

solo beneficiaria de manera directa a los bandos encontrados en la lucha armada, sino también, a toda la sociedad colombiana tanto de manera directa como indirecta.

Es propio advertir, que la firma del tratado de paz entre el gobierno y las extintas FARC-EP, se convirtió en uno de los hitos histórico-sociales más importante de la reciente historia colombiana, el cual, de manera directa, deriva en la oportunidad de establecer y aplicar mecanismos amplios de protección y restitución de derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado interno. Dichos mecanismos, se han diseñado y aplicado a través de la expedición de políticas públicas dirigidas a la restitución y desarrollo de los derechos de las víctimas del conflicto armado, entre las cuales, destaca la política pública de restitución de tierra.

En cuanto a la política pública de restitución de tierra, esta se reglamenta a través de la Ley 1448 de 2011 y los decretos con fuerza de Ley 4633, 4634 y 4635 del 2011, configurándose como una herramienta estatal dirigida a la aplicación de procesos de restitución y protección de los derechos de las víctimas en el marco del conflicto armado debido a la violación de sus derechos fundamentales y el derecho internacional humanitario⁴.

Cabe señalar, en razón de la aplicación de la mencionada política pública de restitución de tierra, problemas amplios en cuanto su concreción en el territorio colombiano, debido a factores emergentes en la misma dinámica político-social, jurídico y financiero, que obstaculizan su eficacia en relación con los procesos de implementación que tienen como principal objetivo el resarcimiento integral de las víctimas desplazadas o despojadas por causa del conflicto armado.

En relación a dichos factores influyentes en la política pública de restitución de tierras, estos se convierten en problemas coyunturales que influye sustancialmente en su correcta implementación, generándose esta manera un escenario problemático, el cual es el objeto

⁴ De aquí en adelante DIH.

principal de análisis en la presente investigación; destacándose dentro de los factores que podrían estar relacionados con los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión; los cuales podrían catalogarse como los factores más influyentes para lograr el éxito de dicha política pública en este escenario, de acuerdo al planteamiento propuesto por los autores de la Teoría de la Implementación de la Política Pública, la cual busca comprender por qué algunas políticas tienen éxito en su implementación mientras que otras fracasan, y cómo se pueden superar los obstáculos y desafíos que surgen en el proceso.

En cuanto a la situación específica de El Carmen de Bolívar, este municipio debido a su posición geográfica y topografía ha sido uno de los mayores epicentros de confrontación armada en la costa atlántica con cifras exorbitantes en materia de despojo y desplazamientos forzado ocurridos especialmente entre los años 1997 al 2009 lo cual según Duica (2013) “genero el desplazamiento de aproximadamente 71.153 personas, convirtiéndose este municipio por una década en el principal expulsor de población desplazada a nivel nación de acuerdo al Registro Único de Población Desplazada” (p. 6); situación que en la actualidad a un sigue latente, en tanto al resurgimiento y presencia de nuevos grupos armado en la región.

Pese a lo anterior, luego del apaciguamiento del conflicto armado, gracias a los acuerdos celebrados entre el gobierno nacional y el grupo armado ilegal Autodefensa Unidad de Colombia en el año 2005, y con la creación de la Ley 1448 de 2012, se configuro un escenario propicio que permitiera el retorno de los desplazados a sus regiones a través de la implementación de la política pública de restitución de tierra, la cual comenzó a sufrir altibajos debidos a factores influyentes relacionados el inicio de este planteamiento.

Con relación a los factores influyente en la concreción de la mencionada política pública de restitución de tierras, estos no siempre se evidencian uno a uno de manera aislada, y por

consiguiente dependiendo del panorama donde se implemente la política pública, en un solo escenario se puede dar la configuración de varios de estos factores, como, por ejemplo en el 2023 desde la dimensión Social el gobierno central ha entregado solo 700 hectáreas en Bolívar, lo anterior es confirmado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley 1448 de 2011, la cual ha advertido problemas presentes en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), para la aplicación de las directrices relacionadas con los procesos de restitución de tierra, incluso, en relación con el problema identificado, desde las problemáticas de la dimensión jurídica se ha señalado por parte de la Corte Constitucional en Sentencia T-024 del 2005, que uno de los problemas en torno a la protección de los derechos de las víctimas es la marcada desconexión entre el gobierno central y las administraciones regionales y municipales en la aplicación de la política pública antes referida, debido a la descoordinación estatal y a un ausente marco legal sólido y coherente, que establezca claramente los derechos de restitución de tierras y los procedimientos para su aplicación.

Así mismo, desde la dimensión financiera se ha estado presentando la ausencia de recursos y activos desde el gobierno central y regional para los espacios administrativos municipales y locales. La asignación adecuada de recursos financieros, técnicos y humanos a las instituciones encargadas de implementar la política de restitución de tierras es esencial para su eficacia. La falta de inversión suficiente puede conducir a la falta de apoyo técnico, capacitación y asistencia a las comunidades afectadas, así como a la falta de infraestructura y servicios básicos en las áreas de restitución.

Por otra parte, la poca participación de las comunidades afectadas y su empoderamiento evitan la legitimidad de la política pública, evitando soluciones más justas y sostenibles; lo anterior debido a la falta de conocimiento por parte de las comunidades afectadas sobre sus

derechos de restitución de tierras y las dificultades para acceder a la justicia lo que se convierte en barreras significativas para la eficacia de la política, lo anterior podría darse por la falta de asesoramiento legal, la lentitud de los procesos judiciales y la falta de recursos legales adecuados, que pueden limitar la capacidad de las comunidades para buscar y obtener la restitución de sus tierras.

De igual manera la ausencia de medidas de seguridad y protección para garantizar la integridad física y emocional de las comunidades afectadas y de quienes trabajan en dichos procesos se convierte en otra problemática, en la cual dichos sujetos se ven vulnerado antes posibles represalias, amenazas o actos de violencia por parte de aquellos que se oponen a la restitución de tierras, por parte de actores poderosos, como grupos armados ilegales, terratenientes o empresas con intereses en las tierras, los cuales pueden obstaculizar la implementación efectiva de la política. Estos actores pueden ejercer presiones, intimidación o violencia para evitar o retrasar los procesos de restitución de tierras, y hasta la generación de hechos de corrupción y la falta de transparencia en la implementación de la política de restitución de tierras que pueden socavar su eficacia.

La desviación de recursos, la manipulación de los procesos de restitución y la falta de rendición de cuentas pueden generar desconfianza y debilitar la legitimidad de la política, incluso, desde el punto de vista de la dimensión jurídica de este trabajo, se investigó que: En diciembre de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable la disposición que restringía a diez años la vigencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y exhortó al Gobierno y al Congreso para que antes de la expiración de su vigencia, en 2021, regulara su prórroga o adoptara otro régimen que garantizara en debida forma los derechos de las víctimas, y advirtió que de no hacerlo se entendería que la Ley estará vigente hasta el 7 de agosto de 2030.

Con la Ley 2078 de 2021 se prorrogó la vigencia de la Ley hasta el 10 de junio de 2031 (Luna & Salazar, 2023, p. 5).

En directa relación con la concreción de la política pública de restitución de tierra, en el marco geográfico propio de la presente investigación, se señala el fenómeno del resurgimiento de la violencia armada en la zona norte colombiana, en el departamento de Bolívar, exactamente, en la zona de los Montes de María y sus regiones aledañas, lo que se ha confirmado con aumento en los últimos años de hectáreas cultivadas con hoja de coca no solo a nivel regional sino también a nivel nacional. Se ha podido establecer que:

De 1.044 hectáreas cultivadas con hoja de coca en 2015, se pasó a 4.094 hectáreas cultivadas en el 2016, aumentado a 25.000 hectáreas cultivadas en 2017, aumentando gradualmente hasta alcanzar la sorprendente cifra de 120.000 hectáreas cultivadas en el 2020 y 204.000 hectáreas en el 2021 esto según registros del monitoreo realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2022).

En otro sentido surge la problemática de los segundos ocupantes, situación que dificulta el retorno de las víctimas del conflicto a sus predios en el que históricamente convivieron, y que por causas del desplazamiento producto del conflicto armado abandonaron, pero que en ese laxo de su ausencia fueron ocupados por otras personas, generándose así un nuevo litigio por la prescripción en muchos casos de dichas propiedades, y en el que en diversas situaciones no se logró determinar la titularidad de los predios de los primeros ocupantes; o por consiguiente en situaciones distintas que:

Se ha complejizado a partir de las distintas decisiones judiciales que se deben tomar no solo a favor de las víctimas demandantes, sino también sobre la situación de los opositores especialmente aquellos que son vulnerables o que se verían afectados como consecuencia del fallo en sus derechos al trabajo, la vivienda o el mínimo vital (Padilla, 2020, p. 111).

La anterior situación conlleva a un no cumplimiento inmediato de la política pública ante el reclamo de garantías por los segundos ocupantes, quienes ven vulnerado sus derechos

fundamentales y acuden al mecanismo de acción de tutela, lo cual termina estacando dichos procesos hasta que no se garanticen sus derechos. Con base a lo anterior es indispensable mencionar lo señalados en investigaciones anteriores, en el que se afirma que:

La URT no entrega de oficio las caracterizaciones socioeconómicas, aunque sea evidente su necesidad para que la magistratura adopte una decisión que abarque la situación de los segundos ocupantes. Esta Unidad tiende a aportarlas al proceso a petición expresa de las salas de tribunal, lo que contribuye al retraso de las decisiones de fondo sobre los derechos de las personas que puedan ejercer ocupaciones secundarias (Padilla, 2020, p. 92).

En relación con lo anterior surgen complicaciones específicas como la falta de alojamiento temporal para los opositores en el momento del desalojo ordenado por un juez el cual dicta sentencia para la restitución del predio el cual será resarcido a su primer ocupante; por lo que dicha anomalía conlleva a que:

La Sala Civil Especializada estableciera órdenes a la UAEGRTD y a las alcaldías municipales, entre las que se encuentra la de dar alojamiento temporal a los opositores con el fin de que sea menos gravosa la desocupación de sus bienes mientras reciben el pago de la compensación o las medidas de atención necesarias. (Padilla, 2020, p. 96).

Con base a lo anterior queda un marco de dudas, teniendo en cuenta que, en investigaciones relacionadas con dicha problemática según lo determinado por Padilla (2020) “en algunos casos los opositores no están recibiendo las medidas de alojamiento temporal, lo cual retrasa el desarrollo de las diligencias de entrega” (p. 96).

En concordancia con dicho planteamiento existe otro aspecto que entorpecen y dificultan el éxito de la política pública de restitución de tierras en la jurisdicción del municipio de El Carmen de Bolívar, especialmente en el área rural debido al riesgo de minas antipersonales en los predios, lo cuales no pueden ser accedido de manera inmediata, teniendo en cuenta que los procesos de desminado son lentos, ya que estos deben llenar unos requisitos especiales como son

la existencia de una orden judicial y la disponibilidad e idoneidad de un personal de la FFMM experto en estos temas. De igual forma se incluye el penoso acceso a vías terciarias, falta de agua potable, alcantarillado y otros aspectos dignos de la restitución; sin olvidar que en diversas ocasiones las personas que han sido desplazadas por causa del conflicto y que se han radicado en los grandes y medianos centros poblacionales, se niegan a retornar a sus predios, debido a que han perdido la vocación campesina para cultivar la tierra y hacerlas productivas.

Además, dentro de dicho marco problémico, se suma:

La existencia de un conjunto de problemas de orden administrativos, en cuanto a pesar de la existencia de múltiples fallos, las tierras en cuestión no han sido devueltas a sus propietarios ni tampoco se han realizado entrega de la documentación de dichos predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras, lo cual, afecta directamente los procesos de restitución de tierra a las víctimas del conflicto armado, debido a la falta de vigilancia del gobierno y las instituciones gubernamentales, y a los fallos emitidos por los jueces de tierra, ya que no existe un seguimiento real a los procesos (Laguna, 2019).

Lo anterior, construye un panorama problémico en cuanto a la aplicación, concreción y desarrollo de la política pública dirigida a la restitución de tierra de las víctimas del conflicto en el municipio de El Carmen de Bolívar, lo cual, lleva a realizar una pregunta coyuntural en torno a dicho fenómeno, la cual supone determinar cuál es el nivel de eficacia que ha tenido esta política pública de restitución de tierra a partir de su implementación por la URT y la alcaldía en dicho municipio durante los años 2022-2023, entendiéndose eficacia como la capacidad que tienen estas instituciones de cumplir con los objetivos planteados en la política pública referenciada para resarcir los derechos de propiedad a sus legítimos propietarios o a las comunidades que fueron despojadas de ellas debido a conflictos armados, desplazamientos forzados u otras formas de violencia o injusticia. Lo anterior teniendo en cuenta que:

La eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se producen los logros buscados. Una organización eficaz cumple cabalmente su misión. Un programa es eficaz si logra los objetivos que le dieron razón de ser (Marie, 2001, p. 2).

Lo anterior implica alcanzar el éxito de la política pública, garantizando el derecho a la propiedad de los reclamantes, para lo cual es fundamental superar los obstáculos o impedimentos que limitan el alcance y la correcta implementación de la política pública; por lo cual a través de dicha investigación se pretende determinar y analizar los posibles factores que han incidido en el cumplimiento de la política pública, los cuales han truncado su éxito de forma integral, tomando como fundamentos la Teoría de la Implementación de las Políticas Públicas, la cual según sus autores reconoce que la implementación de dichas políticas pueden estar influenciada por diversos factores, como los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión. Lo anterior con la finalidad que se pueda generar posibles soluciones que conlleve al resarcimiento de las víctimas en su dignidad como seres humanos y como ciudadanos que tienen iguales derechos ante la ley.

En tal sentido, esto supone un abordaje en torno a la capacidad real de la eficacia en la implementación de las políticas públicas de restitución de tierras para lograr el desarrollo y protección de los derechos y garantías de las víctimas del conflicto armado en el municipio del Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar, puesto que, según (Agencia EFE S.A, 2021) “La restitución de tierras en Colombia solo avanzó un 8,6 % en diez años, y tan solo han sido restituidas 492.851 hectáreas de las 6.500.000 despojadas, lo que corresponde al 7,6 %” (parr.1 y 5), lo anterior dado que el 65% de las solicitudes hechas por los reclamantes fueron rechazadas por la URT a través de sus diferentes Direcciones Territoriales a nivel nacional hasta el año 2022; de las cuales según Iriarte (2022) “12.000 hectáreas sean restituido en el departamento de Bolívar a 2.300 víctimas” (párr. 2), de las cuales según Presidencia de la Republica – Colombia

(2017,) tan solo 7.000 hectáreas se han restituido en los Montes Marías en aproximada 2.000 personas (3m.38s).

Pregunta Problema

¿Cuáles son los factores que han generado dificultades para la eficacia de la implementación de las políticas públicas relacionadas con víctimas de conflicto armado en cuanto a la restitución de tierra durante el periodo administrativo 2022-2023 en el municipio de El Carmen de Bolívar?

Justificación

El conflicto armado interno colombiano según Calderón (2016), es considerado el más longevo de América Latina y uno de los más antiguos del mundo” (p.228). Por lo tanto:

Actualmente, la sociedad colombiana, vive uno de los momentos históricos más importante de la historia reciente, la firma del acuerdo de paz derivó en el desarme de gran parte de las estructuras subversivas de las FARC, el grupo guerrillero más importante o al menos de mayor impacto militar dentro del territorio colombiano (Castrillón-Torres & Cadavid-Ramírez, 2018).

Dicho desarme e inclusión a la vida civil y política del ex grupo guerrillero, configuró la más grande oportunidad para el gobierno nacional de abordar de manera directa o al menos más ampliamente las necesidades sociales, en cuanto, se ha superado gran parte de la violencia armada a escala militar.

Carraza (2020) manifiesta que “es propio señalar que el conflicto armado colombiano desde 1958 hasta el 2020, ha dejado al menos como víctimas de acciones bélicas a aproximadamente 416.808 personas según cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica⁵” (párr.1). En este sentido, la firma del tratado de paz abrió la puerta a la nueva temporalidad denominada posconflicto, en donde el gobierno nacional ha desarrollado una serie de políticas públicas de escala nacional dirigidas esencialmente a la reconstrucción del tejido social de la sociedad colombiana, el cual, ha sido afectado de manera amplia por los más de cincuenta años de conflicto interno armado.

Este panorama, según Muñoz, (2018) “supone la gran importancia del abordaje de dichas políticas públicas, no solo en cuanto a la reconstrucción del tejido social como objetivo inmediato”, sino que su concreción supone que la realidad violenta del pueblo colombiano

⁵ De aquí en adelante CNMH.

desaparecerá o podrá ser superada: asegurando la concreción de los derechos de los afectados por el conflicto y con esto evitando nuevas formas de violencia futura.

Dicha concreción de la política pública se traduce en el término “eficacia”, el cual supone el impacto de esta, en tanto un espacio geográfico determinado y de necesidades establecidas así:

El criterio de eficacia compara los efectos de la política con los objetivos y metas propuestos inicialmente. Para medir la eficacia de la política, la evaluación se refiere a los objetivos explícitamente formulados y a las metas definida cuantitativamente ((Betancourt & Ramírez, 2008, p. 15).

Lo anterior, supone en que el elemento justificativo y del porqué se realiza esta investigación, debe surgir de los cuestionamientos de ciertas políticas públicas y administrativas. En cierto sentido, las políticas públicas pueden ser medidas en torno a sus objetivos o directrices configurativas, lo cual, es necesario en el contexto actual colombiano, en donde dichas políticas públicas, en este caso, la restitución de tierra a las víctimas del conflicto, supone la restitución, protección y desarrollo de sus derechos como también la reconstrucción del tejido social; en este sentido, la medición de la eficacia supone el poder definir el grado de impacto de dichos procesos en una población determinada.

Sobre este proceso, es propio referenciar la medición de la eficacia como elemento esencial de toda política pública:

[...] la eficacia (efectividad), la eficiencia y el impacto neto, previsto o no, de las políticas públicas en los ámbitos económico, social, medioambiental... y en el entorno físico. Es un proceso generador de información (cuantitativa y cualitativa) e indicadores relevantes que retroalimentan la política para mejorar su gestión y la calidad de futuras intervenciones” (Miranda-Escolar, 2019).

En el caso de la presente investigación, se centra en la concreción y alcance de las políticas públicas de restitución de tierra en el marco geográfico del municipio de El Carmen de

Bolívar, departamento de Bolívar, el cual, se ha establecido como uno de los epicentros de la violencia armada en el norte del país como ya se ha mencionado antes.

Lo anterior, muestra la gran importancia y justificación para la Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial, inmersa en las Ciencias políticas y Económicas, y la gran importancia para las Ciencias jurídicas y de la comunidad científica en general en torno al presente trabajo de investigación.

En definitiva, la restitución de tierras es una política pública de vital importancia en muchos países, especialmente en aquellos que han experimentado conflictos armados internos o violaciones masivas de DD.HH. Esta política busca reparar las injusticias históricas relacionadas con la apropiación forzada de tierras y garantizar el derecho de las comunidades afectadas a recuperar sus territorios. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la implementación de la política de restitución de tierras a menudo enfrenta desafíos significativos. Por lo tanto, es necesario analizar su eficacia en términos de los resultados obtenidos y los impactos generados en las comunidades afectadas.

En este sentido, la Teoría de la Implementación de las Políticas Públicas ofrece una perspectiva teórica relevante para analizar la efectividad de la política pública de restitución de tierras, ya que proporcionara un marco conceptual bien establecido y ampliamente aceptado para comprender y analizar los procesos de implementación de políticas públicas; de tal manera que se pueda analizar los diferentes aspectos de la implementación de la política de restitución de tierras, identificar los factores clave que influyen en su eficacia y analizar su impacto en la realidad.

En el caso de la restitución de tierras, estos factores pueden incluir aspectos relacionados con el rol burocrático, la distribución de recursos y la supervisión. Al aplicar esta teoría, se busca

comprender mejor la implementación de la política y proporcionar recomendaciones basadas en evidencia para mejorar su eficacia y lograr los resultados deseados.

Finalmente, la idea central de esta investigación es brindar un análisis que se aproxime a lograr establecer el verdadero grado de eficacia de la política pública de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar, a partir de la implementación ejecutada por la URT y la alcaldía municipal, con la finalidad de que se pueda contribuir en la restitución de derechos y construcción del tejido social de la región, lo cual demostraría, si se ha podido o no superar la lógica histórica del conflicto armado interno.

Objetivos

Objetivo General

Analizar cuáles han sido los factores que han generado dificultades en la eficacia de la implementación de las políticas públicas relacionados con la restitución de tierra durante el periodo administrativo 2022-2023 en el municipio de El Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar.

Objetivos Especificos

Realizar una exhaustiva revisión de la literatura que permita identificar y establecer antecedentes relacionados con factores influyentes en la implementación de la ley de Víctima y Restitución de Tierras, y posterior construcción de un marco conceptual, histórico, teórico, legal e institucional en concordancia con la presente investigación.

Indagar y documentar los programas implementados en materia de restitución de tierras por la URT y la alcaldía municipal en el municipio de El Carmen de Bolívar durante el periodo 2022-2023, con el fin de evidenciar los factores que han podido influir en la eficacia de esta política pública a partir de lo planteado en la Teoría de la Implementación de la Política Pública.

Determinar a partir de la información de carácter primaria y secundaria los diferentes factores socio-políticos que han impactado en los procesos de restitución de tierra en el municipio del Carmen de Bolívar, departamento de Bolívar, durante el periodo 2022-2023.

Revisión de Antecedentes

El presente acápite, busca el abordaje descriptivo de algunos acercamientos académicos relacionados de manera directa e indirecta con la temática central de la presente investigación. Lo anterior, con el objetivo esencial de la construcción de un horizonte temático en cuanto al estado actual de la temática en el ámbito académico a nivel nacional y territorial.

Como primer abordaje, en el año 2013, se publica en el repositorio institucional de la Universidad Pontificia Bolivariana, el trabajo de grado de maestría en Ciencias Políticas, titulado “LEY 1448 DE 2011, Una reflexión desde la ONU y organizaciones defensoras de derechos humanos”, del Magister en Ciencias Políticas Elder Silva.

La investigación anteriormente citada, se centra en un abordaje de profundización sobre los contenidos normativos explicitados en la Ley 1448 de 2011, dicho análisis se realizó desde los horizontes interpretativos de varias organizaciones como defensores de DD.HH, la Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y además, los análisis realizados por víctimas del conflicto armado en Colombia como población esencial a la que van dirigida la Ley 1448 de 2011.

La investigación descrita anteriormente, señala algunas falencias dentro de la normativa y aplicación de la Ley 1448 de 2011, entre las cuales, se destacan; primero, la lógica de la reparación y la restitución de tierra que se aplica en una sociedad que ha superado el conflicto, no en una sociedad como Colombia en donde el conflicto armado aún persiste; segundo, la persistencia de grupos paramilitares que han evolucionado a las llamadas BACRIM, lo cual es una crítica a la actitud del Estado en cuanto a la no aceptación de su existencia y de su poderío armado y capacidad militar; tercero, la existencia aun de grupos armados que limitan y afectan la

aplicación de la normativa y del buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales relacionadas con los procesos de la Ley 1448 de 2011.

Desde otra óptica, en el año 2013, se publica en el repositorio virtual de la Universidad Pontificia Bolivariana, la tesis “ENTRE LO NECESARIO Y LO IMPRESCINDIBLE DESARROLLO RURAL Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LOS MONTES DE MARÍA”, de la politóloga María Carvajal Oquendo.

La investigación referenciada, se centra esencialmente en la tensión existente en torno a la aprobación y la aplicación de la Ley 1448 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), debido a los procesos agroindustriales actuales, los cuales se verán afectados por la aplicación o la oficialización de la restitución de tierra en la región. (Implicando la devolución de dichas tierras a grupos campesinos).

Dentro de la investigación, la autora define dos realidades marcadas dentro de la problemática, los derechos adquiridos comerciales y los derechos de los campesinos anteriormente despojados de su tierra, señala que existen dos formas de superar dicha tensión; primero, indemnizar al campesino por el valor comercial de su predio; segundo, insertar a los campesinos en los procesos productivos que ahí se desarrollan, lo cual, supondría una manera amplia de restitución de sus derechos en cuanto poseedor anterior de dicho terreno. Para dicha investigación el autor se apoyó en un análisis de fuentes secundarias, seguido de un trabajo de campo, con el fin de evidenciar la tendiente priorización que existe en la implementación de los proyectos agroindustriales por encima de los proyectos de restitución de tierra, lo que conduce en una mediana reparación de las víctimas, no acorde a lo planteado en la justicia transicional.

Siguiendo la línea anterior, pero desde un enfoque nacional, en el año 2014, se publica en el repositorio institucional de FLACSO Ecuador, la tesis de maestría titulada “LA

RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: UN INSTRUMENTO PARA REPARAR LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO O UN INSTRUMENTO POLÍTICO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICA”, del Magister en Políticas Públicas Ángela Luna. En estos descriptores o categorías están las teorías acerca del conflicto que son: conflicto armado, restitución de tierras, desarrollo económico, políticas públicas, población desplazada y la ley 1448 de 2011.

La investigación citada anteriormente, aborda el porqué del papel preponderante de la Ley 1448 de 2011, como instrumento idóneo para lograr la reparación de los derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado. En este sentido, se analizó por parte de la investigadora el impacto que ha tenido la aplicación de la Ley 1448 a nivel nacional en cuanto los procesos de protección de derechos y restitución de tierra, lo anterior, en el marco de un análisis desde una postura neo-constitucional que permitiría establecer el valor político de dicha normativa como herramienta de restitución de derechos y garantías fundamentales de las víctimas.

De manera general, y en razón del análisis realizado por la investigadora, en razón del análisis amplio de los actores e instituciones que intervienen directa e indirectamente en los procesos de restitución de tierra, se ha podido establecer que el fenómeno del desplazamiento forzado en el marco del conflicto colombiano contiene esencialmente y ampliamente rasgos económicos, políticos y sociales, y las consecuencias se traducen en dinámicas históricas de desigualdad, inequidad, injusticia e impunidad, lo cual, deriva en una aplicación sesgada del mismo como instrumento de resolución de conflicto y restitución de derecho a las víctimas reclamantes, y por consiguiente a los nuevos poseedores de buena fe, quienes a su vez en diversas ocasiones tampoco cuenta con un mínimo vital para subsistir y al momento de

hacérseles efectivo la ejecución de un desalojo se convierten en víctimas por violárseles ciertos derechos fundamentales; por consiguiente dicho sesgo es producto de la ineficacia e impotencia del Estado en la construcción de una políticas públicas relacionada con la temática de restitución de tierra integral que coadyuve a la terminación total del conflicto armado en Colombia y al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, debido a la persistencias de factores subyacente que por lo contrario intensifican esta problemática entre los cuales se pueden nombrar la multiplicidad de grupos armados a lo largo y ancho del territorio colombiano, las raíces históricas y sociales del conflicto, la inclusión política de algunos sectores de la sociedad, la corrupción que permean algunas entidades estatales que ven el conflicto como un negocio, la falta de apoyo de algunos organismos internacionales como facilitadores en los procesos de paz, el compromiso de las partes en cumplimiento de los acuerdos de paz, y por último el narcotráfico y otras actividades económicas ilícitas que han proporcionado financiamiento a grupos armados, lo que les permite mantenerse y resistir los esfuerzos del gobierno para desmantelarlos. .

Continuando con la línea que hace referencia a la ley 1448 del 2011, y retomando un enfoque territorial, en el año 2015, se publica en el repositorio institucional de la Universidad de los Andes, el trabajo de grado titulado “LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 EN COLOMBIA Y EL MAGDALENA: LOGROS Y OBSTÁCULOS EN LA RUTA DE REPARACIÓN DE VÍCTIMAS”, del abogado titulado Simón Antonio Díaz Granado Guerra.

El trabajo de grado referenciado aborda como núcleo temático las dimensiones de eficiencia y eficacia de la Ley 1448 de 2011, en cuanto su impacto aplicativo en los procesos de restitución de tierra y reparación integral en el departamento del Magdalena.

En cuanto a los resultados obtenidos, se ha podido establecer por parte del investigador, que existen grandes limitaciones en cuanto a la aplicabilidad de la Ley 1448 de 2011 no solo en el departamento del Magdalena sino también a nivel nacional, en este sentido, se evidencian dos dimensiones de dicha limitación; por un lado, como lo expresa Díaz Granados Guerra (2015) “se ha podido identificar una desarticulación entre las entidades municipales y las Unidades de Restitución de Tierra” (p. 22); además el poco interés y la incapacidad técnica de actores claves en el proceso; los escasos y limitados recursos públicos; los cambios en las administraciones gubernamentales; el interés generado por grupos de presión; la resistencia de actores externos; y la carencia de evaluación y retroalimentación en dicha política pública, lo cual genera que muchos individuos víctimas del conflicto no conozcan el estado de sus procesos lo cual supone una limitación factual a la restitución de sus derechos; por otro lado, la presencia de grupos armados que delinquen a lo largo y ancho el territorio nacional, los cuales dentro de su actuar delinencial amenazan y atacan a las organizaciones de víctimas limitando el desarrollo de los programas configurativos propios de la ley de víctimas.

Retomando la temática de restitución de tierra, ese mismo año, 2015, se publica por parte del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, el informe denominado INFORME SOBRE EL ESTADO ACTUAL E IMPACTOS DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN MONTES DE MARÍA. En dicho informe referenciado se realiza un análisis amplio del impacto de los procesos de restitución de tierra en los municipios que constituyen la zona geográfica de los Montes de María, explicitando dichos procesos tanto en el orden municipal como departamental basado en 234 casos identificados y sentencias referidos a los mismos.

De manera general, se ha establecido a la luz del informe, que los procesos dirigidos a la restitución de tierra en el área de los Montes de María se han desarrollado de manera lenta, en cuanto no se ha tenido el impacto esperado en los procesos de restitución, se ha podido definir que se han solicitado en el año 2013 un total de 96.433 hectáreas y se han restituido hasta el 2015 un total de 4.208 hectáreas, así mismo se han detectado problemas en la restitución de tierra en el corregimiento de María La Baja en donde no son concordante las peticiones con las extensiones de predios. Lo cual deriva en un gran problema de aplicación de la política y procesos adyacentes.

Continuando con la línea anterior, en el año 2016, se publica en el repositorio institucional de la Universidad de la Gran Colombia, el trabajo de grado de maestría titulado “ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DISPUESTOS EN LA LEY 1448 DE 2011 PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA, 2011-2016”, de los Magister en Derecho Álvaro Mejía y Julio Rojas. En cuanto el núcleo epistémico de la investigación referenciada, esta se centra en las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011, en cuanto a la reparación integral de los individuos que han sido reconocidos como víctimas del conflicto interno colombiano.

En este sentido, se ha logrado establecer en el marco de la investigación referenciada, que a pesar de que existe una serie de herramientas dirigidas a la reparación integral de las víctimas, se han podido identificar una serie de limitantes de distintas naturaleza en cuanto dicho objetivo estatal; primero, fallas institucionales, las cuales se traducen en una falla en los servicios de las instituciones asociadas o la falta de insumos en los mismos; segundo, fallas presupuestales, en cuanto no se han destinado los recursos suficientes a las distintas dependencias; tercero, fallas de

carácter estructural, en cuanto no existen en algunos casos una coherencia institucional entre los niveles administrativos municipales, departamentales y nacionales.

Seguidamente, haciendo referencia a la temática de víctimas del conflicto armado, se publicó en el 2016, en el repositorio oficial de la Universidad Católica de Colombia, el trabajo de investigación de maestría titulado “LEY DE VÍCTIMAS: UN DEBATE EN TORNO A LA INCLUSIÓN Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL”, de la Magister en Derechos Humanos y Derecho Gloria Urrego.

El trabajo anteriormente citado, se centra en el análisis de las directrices normativas introducida en la Ley 1448 de 2011, referentes al desarrollo de programas y procesos dirigidos a la denominada inclusión social, los cuales permitirán a las víctimas del conflicto armado acceder a oportunidades en igualdad de condiciones, en las áreas de los mercados y servicios, lo cual, derivara en la eliminación de brechas sociales, económicas y políticas pudiendo estos individuo gozar de amplios derechos y oportunidades, de acuerdo con las teoría de las capacidades humanas, la teoría del desarrollo humano, la teoría de la utilidad y la teoría de justicia, planteada por el filosofo Amartya Sen.

De manera conclusiva, la investigadora establece que existe dentro del articulado de la Ley 1448 de 2011, una serie de directrices aplicativos que suponen una inserción de las víctimas del conflicto al ámbito productivo y social, pero en el ámbito aplicativo, esta serie de normas presentan limitaciones marcadas, en cuanto las instituciones públicas no están preparadas para dichos programas, lo que genera la imposibilidad de que las víctimas puedan desarrollar dichos derechos.

En este mismo año, 2016, se publica en el repositorio institucional de la Universidad Nacional, el trabajo de grado de maestría titulado RESTITUIR TIERRAS EN LA GUERRA: UN

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO DE LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: REFLEXIONES A PARTIR DEL CAMPESINADO DE CHIBOLO, MAGDALENA, del Magister en Derecho Efraín Sifuentes, el cual tomo como apoyo las herramientas teóricas del Análisis Críticos del Discurso.

El trabajo referenciado, se centra en demostrar que independientemente del grado de cumplimiento de las sentencias relacionadas con la restitución de tierra, estas juegan un papel esencial respecto de la legitimación del paradigma transicional, en cuanto sirven de elemento autorreferencial en cuanto a la significación de los derechos que han sido violados y posteriormente restituidos por el Estado como garante de estos.

De manera general, se pudo señalar que, dentro del marco geográfico estudiado, los procesos de adjudicación de terrenos o restitución de tierra se realizaron de manera completa, en este sentido, se estableció que existen procesos culminados pero que por falta de una adecuada coherencia institucional entre la rama judicial y administrativa en cuanto el seguimiento y los procesos posteriores a la reivindicación lo cual limita el uso y el goce de los individuos de dichas tierras, debido a la ausente articulación e incidencia (falta de competencias) entre la URT con las demás autoridades, teniendo en cuenta que la primera en mención coadyuva a la ejecución de los fallos emitidos por la rama judicial, conforme a lo expresado por Cifuentes Chaparro, (2016) el cual menciona que “Dicha falta de articulación se evidencia a lo largo de todo el proceso de restitución de tierras en la tardanza de la remisión incompleta de la información de las entidades²⁰⁹, así como en la falta de voluntad y compromiso por contribuir al cumplimiento integral e interdependiente de las órdenes” (p. 68). Con base a lo anterior se concluye que: La concurrencia y subsidiariedad en el nivel de responsabilidades interinstitucional y de gestión de las autoridades locales que no han entendido la dimensión dignificante, reparadora y restitutiva de derechos de la Ley 1448 de 2011 es el mayor obstáculo frente al

cumplimiento de las órdenes complementarias a la restitución de las tierras (Cifuentes Chaparro, 2016, p. 68).

Enfatizando en la ley de víctimas y de restitución de tierras, en el año 2017, la Revista Saber, Ciencia y Libertad de la Universidad Libre, publico el artículo titulado “CONCEPCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y SUS VÍCTIMAS EN COLOMBIA: UNA MIRADA A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LA LEY 1448 DE 2011”, de la investigadora Ruby Jaramillo, la cual tomo como metodología de investigación un enfoque analítico.

El artículo antes citado, se centra en un análisis amplio de la eficiencia y eficacia de la ley 1448 de 2011, en cuanto a una herramienta normativa dirigida a la restitución y reparación integral de las personas víctimas del conflicto armado interno, así como la aplicación del DIH y la construcción de espacios seguros para las personas que se encuentran impulsado o han impulsado procesos de restitución de tierra. En el marco de la investigación referenciada, se hace eco de la existencia de un marco funcional y legal dirigida a la restitución de los derechos de las víctimas, se encuentran una serie de limitantes amplias en torno a la aplicación de esta; la falta de una coherencia entre instituciones y la persistencia de grupos armados.

Tomando como referencia otra disciplina, en el año 2018, se publica en el repositorio institucional de la Universidad Santo Tomás, el trabajo de grado de maestría titulado “APLICACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011 PARA GARANTIZAR LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO” de los Magister en Educación Leonor Egas, Carlos Martínez y Janeth Tapias, los cuales tomaron como fundamento teórico la denominada Teoría Socio Crítica.

La investigación referenciada, se centra en la normativa referente a los procesos educativos contenidos en la Ley 1448 de 2011, lo cuales sirven de marco para la superación de la problemática social y política derivada del conflicto armado, así como para el desarrollo de los

derechos y garantías de las personas en el marco de programas dirigidos a la construcción de proyectos de vida digno de la población afectada por el conflicto.

De manera general, se ha podido establecer que existe coherencia entre los lineamientos de orden nacional y municipal dirigidos a la atención de estudiantes víctimas del conflicto armado. No obstante, se ha podido identificar por parte de los investigadores, que, en algunas instituciones educativas, no cumplen con las condiciones metodológicas ni pedagógicas diferenciadas dirigidas a satisfacer las necesidades de los individuos (menores) víctimas del conflicto en los entornos escolares.

En una línea diferente a la anterior y direccionando el estudio al enfoque de redes de políticas públicas, en el año 2019, se publica en el repositorio de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá el trabajo de naturaleza posgradual titulado “LA CORRESPONSABILIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO (LEY 1448 DE 2011) EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ: UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA”, de Rafael Bolaños, titulado como Magister en Gobierno del Territorio y Gestión Pública.

Dicho trabajo referenciado se construye sobre el abordaje analítico-descriptivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en el Municipio de Quibdó, Choco, durante el periodo administrativo 2017-2018, enmarcándose en el principio de Corresponsabilidad y sirviéndose del enfoque de redes de políticas públicas.

La investigación referenciada logra establecer que existen un conjunto de acciones que suponen un esfuerzo por parte de la administración para suplir las necesidades de las víctimas, sin embargo, esos esfuerzos son limitados por la precariedad de la infraestructura presente en el

municipio. Lo anterior, deriva en el no cumplimiento de los objetivos de la política pública y en la revictimización de los individuos en torno a procesos que no llevan a la restitución de sus derechos.

Siguiendo lo referente a reparación de derecho constitucionales, en el año 2020, se publica en el repositorio institucional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), el trabajo de grado de especialización titulado “GESTIÓN DE LA OFICINA DE VÍCTIMAS EN EL MUNICIPIO DE MONTELÍBANO, CÓRDOBA, EN LA REPARACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES EN EL PERÍODO DE 2000 AL 2010, del especialista de la mencionada institución Camilo Vital.

En el trabajo de investigación anteriormente citado, se centra en la definición de los avances que se han logrado a través de los programas de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado en el Municipio de Montelíbano, Córdoba, tomando como marco teórico para dicha investigación la denominada Teoría del Conflicto.

De manera conclusiva, se pudieron identificar por parte del autor, los hechos más significativos en el marco del conflicto armado en los territorios determinados, y al mismo tiempo, se estructuran una serie de recomendaciones dirigidas a obtener mayores resultados que signifiquen cumplimiento de los derechos constitucionales de las víctimas, entre las cuales, se señaló la mejora de la coherencia institucional local y nacional, además de la necesidad de mejora de activos y recursos para la gestión gubernamental en torno a la atención a las víctimas, por otro lado, se logra establecer algunas falencias de la política pública de Víctimas y Restitución de Tierra, en cuanto la administración local no logra coordinar dentro de dichos procesos tanto victimarios como víctimas.

Continuando con la línea anterior, en el año 2020, se publica en el repositorio oficial de la Universidad de la Costa el trabajo de grado titulado ESTUDIO DE CASO DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN EL MUNICIPIO DE SAN CRISTÓBAL BOLÍVAR”, de los profesionales en derecho Hielen Jiménez y Johel Romero, los cuales abordaron dicha investigación desde un marco teórico denominado Teoría de la Reparación Integral. La investigación anteriormente referenciada, aborda la aplicación o el desarrollo aplicativo de la Ley 1448 del 2011, debido a los procesos de reparación integral a las víctimas de la violencia en el municipio de San Cristóbal Bolívar.

Se logró establecer en torno a la investigación referenciada, la limitación amplia del Estado en cuanto al desarrollo de programas dirigidos a la reparación integral de las víctimas, en cuanto dentro del municipio no existe una estructura real que sustente dichos programas, no existe un acompañamiento de entes nacionales ni departamentales y se denota una desconexión entre distintas dimensiones de orden administrativos que limitan el desarrollo de la referida política pública.

Haciendo énfasis en el enfoque anterior, en el año 2021, se publica por parte de la Universidad Libre el libro titulado ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS PERTENECIENTES A COMUNIDADES ÉTNICA Y CULTURALMENTE DIFERENCIADAS, de los investigadores Oscar López, Tulio Rojas, Carlos Duarte, Grace Boffey y Dayver Betancourt, los cuales crearon dicha obra apoyados en un análisis de discurso y la etnografía del Estado.

La investigación referenciada tomó como artículo su núcleo temático debido a un análisis de la política pública de reparación a los pueblos indígenas, desarrollada por el Estado colombiano debido al fallo T-025 de 2004 por la Corte Constitucional, el cual, se refiere a los

procesos de reparación diferenciada en torno a las comunidades indígenas. En ese mismo orden de idea dicha investigación se derivó en la identificación de ciertas falencias en los procesos de reparación dirigidos a los pueblos indígenas, en cuanto dichos procesos se han configurado en abstracto, y no han tenido en cuenta en muchos casos las condiciones especiales del territorio ni de la diferenciación cultural o étnica de dichos pueblos, lo cual, supone la existencia de dicha normativa, pero no de la concreción diferenciada y real de la misma.

Para finalizar, en el año 2022, se publica en el repositorio oficial de la Universidad Santo Tomas, el trabajo de investigación de maestría ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA LEY 1448 DE 2011 FRENTE A LAS MEDIDAS CONTEMPLADAS CON RESPECTO A LA REPARACIÓN INTEGRAL, de la Magister en Derecho Público María Puentes.

La investigación referenciada, se basa en un estudio jurisprudencial de casos en los territorios de Trujillo, El Salado, Bahía Portete, Bojayá, San Carlos, Comuna 13, Remedios, Segovia, El Placer, Buenaventura, Granada, El Castillo y Tibú, los cuales se relacionan con la verificación de la satisfacción de la población en relación con la aplicación o no de los lineamientos fijados por la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a los resultados obtenidos en la investigación referenciada, se ha podido identificar un marco negativo en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 por las entidades administrativas, las cuales, aplican de manera sesgada las medidas de reparación integral dispuestas en la normativa, lo cual, se ha podido verificar, en cuanto en la gran mayoría de casos de restitución de los inmuebles despojados, no se han aplicado ni las medidas de indemnización ni medidas de rehabilitación dirigidas a la salvaguarda de la salud tanto física como mental de los individuos, lo cual, tiende a la creación de espacios de revictimización de los individuos y de una falsa construcción de tejido social.

Marco Conceptual

El presente acápite, desarrolla descriptivamente un conjunto de estructuras conceptuales esenciales para el desarrollo y comprensión del presente trabajo investigativo, dichas estructuras suponen un marco amplio de comprensión tanto para el investigador como para el lector interesado.

Estableciendo la naturaleza de la cronología actual, es propio referirse a la manera en que el gobierno nacional ha planteado estrategias para la reconstrucción y construcción del tejido social afectado por la violencia histórica derivada del conflicto armado, dichas acciones se encuetaran esencialmente dirigidas a la construcción de una verdadera democracia que suponga el paso de una existencia de tipo formal a una de tipo material.

Estos esfuerzos anteriormente mencionados por parte del Estado colombiano para la reconstrucción del tejido social, se ha traducido en el diseño y aplicación de una serie de políticas públicas dirigidas esencialmente a la restitución, protección y desarrollo de los derechos de las víctimas del conflicto, lo cual, supondrá afrontar las necesidades derivadas del final del conflicto armado.

Las Políticas Públicas de Restitución de Tierras

Como elemento esencial en esta investigación, el concepto de política pública se convierte en la piedra angular que sustentara la temática central en este estudio, haciendo referencia a la política pública de restitución de tierra. En ese sentido se podría afirmar que las políticas públicas se transforman en acciones y decisiones deliberadas que toman los gobiernos y otras instituciones autorizadas para abordar problemas específicos o para lograr objetivos definidos en una sociedad.

Por lo tanto, para cualquier política pública su objetivo es que se cumpla y sea eficaz a los ciudadanos. La política pública, además, es el proceso mediante el cual los gobiernos interactúan con otros actores estatales y no gubernamentales, dentro de instituciones formales e informales, utilizando herramientas, estrategias y escenarios para la resolución sistemática de problemas definidos como públicos.

En este sentido, es propio señalar la naturaleza de las políticas públicas como herramientas con las cuales el Estado cuenta para superar necesidades de orden sociales, por lo tanto, las políticas públicas se evidencian como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth et al., 2010, p. 21).

Lo anterior, supone que las políticas públicas, se articulan como una serie de procesos que diseñan y establecen un conjunto de objetivos o metas dirigidos a generar un impacto positivo en la sociedad en general o al menos en gran parte de la sociedad, teniendo en cuenta que las políticas públicas buscan esencialmente transformar la sociedad, por lo tanto:

Los principios constitucionales que se dirigen al desarrollo y concreción del bienestar social deben estar vinculados esencialmente a los principios que configuran la administración pública, y con esto, de la misma gestión pública y de la afectación social de la misma (Mejía Jiménez, 2012, p. 153).

Respecto a lo anterior, dicha conexión supone la reflexión del Estado en acción, máxime el Estado no solo sea entendido de manera abstracta en cuanto Estado Social de Derecho, sino como un Estado compuesto por instituciones de orden administrativas concretas y activas.

En este sentido, y entendiendo la naturaleza misma de las políticas públicas como herramienta esencial de los Estados Sociales de Derecho, es necesario comprender su impacto en

el ámbito cronológico del posconflicto o pos acuerdo en cuanto al desarrollo de los derechos de las víctimas del conflicto:

Dada su transversalidad, la política pública para las víctimas del conflicto armado no se limita a la prestación de un único bien y/o servicio (como ocurre con las políticas sectoriales), sino que está compuesta por un amplio portafolio de bienes y servicios para este grupo poblacional (Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, 2020, p. 29).

Lo anterior, señala la heterogeneidad de dichas acciones administrativas, los cuales se encuentran delimitados y explicitados tanto en marcos normativos variados como también insertados en los planes de desarrollo tanto departamentales como municipales a nivel nacional para imponer la política de la restitución de tierras. Sin embargo, estas políticas públicas se han definido desde las políticas neoliberales, pues como se explica se aborda desde la concepción tradicionalista occidental desde el contexto de nuevos saberes.

En concordancia con lo anterior, investigaciones señalan que la inserción de las directrices generales de las políticas públicas en instrumentos de desarrollo locales permite que estas sean aplicadas de manera “personalizada” en cuanto pueden ser modificadas en cuanto a las necesidades propias del municipio o dicho espacio geográfico.

Desde estas perspectivas, supone el desarrollo de la autonomía administrativa propia de la descentralización a nivel nacional, esta institución permite a los órganos de gobierno local poder implementar programas según sus necesidades, lo anterior, sustentado en el artículo 287 superior, el cual establece que no es posible desde el gobierno central implementar acciones que minimicen la autonomía de los entes administrativos regionales o locales. En el concepto de la restitución de tierras, los recursos se reparten de manera muy lenta y no es eficaz estas acciones de las políticas públicas en implementación de la paz o los acuerdos. Puesto que el estado debe

conseguir la paz y en el caso de la guerra o conflicto interno resarcir las víctimas desde una ley constitucional como lo es la ley de restitución de tierras.

En este sentido, y entendiendo la existencia de la autonomía administrativa de las entidades regionales y locales (municipales), es necesario referirnos al concepto de Gestión Municipal, en cuanto, es dentro de esta institución en la cual se concreta la autonomía como principio en torno a las actividades de cada ente descentralizado, sobre lo cual se profundiza en la siguiente cita:

[...] la capacidad en los gobiernos municipales radica en que paralelamente a sus tareas meramente operativas y ejecutoras se suman actuaciones de horizonte estratégico”; de esta manera se comprende la capacidad de gestión como las capacidades normativas y de gobierno para prestar servicios, así como las capacidades técnicas o institucionales para estructurar una organización que facilite el buen funcionamiento de la administración pública, y con ella la formulación y evaluación de sus políticas públicas (De la Torre Rodríguez, 2014, p. 65).

Lo anterior, señala que la gestión municipal de los entes descentralizados se articula como la capacidad de estos para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en todos y cada uno de los documentos que explicitan logros u objetivos públicos, entre estos, aquellas políticas públicas que se han insertado dentro de los programas regionales y locales.

Entendiendo la inserción de las políticas públicas en los distintos planes de desarrollo locales, es propio y necesario señalar las estructuras normativas centrales de la presente investigación. Siguiendo esta lógica, se señala la Ley 1448 del 2011, como una de las estructuras centrales, la cual, se construye o establece sobre la base del concepto de reparación integral, el cual, se define o es posible definir como un conjunto de medidas derivadas de la institucionalidad dirigidas a la compensación y reparación del daño sufrido por los individuos en

el marco del conflicto interno colombiano, pero dicho daño, no es solo referido al físico, sino también: al daño espiritual y psicológico que de dicha realidad se desprende.

La Reparación Integral es un deber del Estado y es un derecho de las víctimas afectadas por las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y/o las violaciones graves y manifiestas a los Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, que han sufrido daños severos en sus vidas, su integridad, su patrimonio, sus proyectos de vida personales, familiares y profesionales (Unidad para las Víctimas, 2015, párr. 1).

En este sentido, es posible citar lo explicitado por la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-083 del 2017, en cuanto a la reparación integral:

La reparación integral es una obligación del Estado, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición. Por lo tanto, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho fundamental a la reparación integral, lo que se hace efectivo “a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios” (Corte Constitucional, 2017, párr.2).

En cuanto a la restitución de tierra como procesos constitutivos de la Ley 1448 del 2011, esta se articula como parte de los procesos de restitución integral dirigidos a las víctimas del conflicto armado interno. Lo anterior, supone que la restitución de tierra es la entrega física del predio a sus legítimos dueños que fueron despojados de los mismos en el marco del conflicto armado, logrando establecer una realidad anterior a la violación de sus derechos y construyendo un panorama de protección y desarrollo de los derechos sociales, económicos y políticos de estos individuos considerados como de especial protección. Pero aplicando las políticas públicas a la restitución se observa una serie de ineficiencias administrativas que llevan al fracaso de dicha política en las regiones como los Montes de María. Para algunos autores, la política pública será

una simple consecuencia de momentos históricos y condiciones culturales, sociopolíticas y/o económicas.

Cabe señalar, que las políticas públicas como fenómeno intenta proteger a los más débiles de la sociedad, por tanto, estudia y abarca la noción de víctima dentro de una política pública. De esta forma, la noción de víctima del conflicto armado es de extrema importancia, ya que dicha distinción o caracterización, permite a aquellos individuos ser objeto de protección y centro de desarrollo de las políticas públicas dirigidas a la restitución de sus derechos y garantías fundamentales. Por ende, el concepto de políticas públicas se articula de gran importancia en el marco de la temática abordada, en este sentido, es propio referirnos al mismo desde la mirada de varios autores que ampliaran el horizonte de entendimiento de dicho concepto fundamental.

La Eficacia de la Administración

Es propio referirse al concepto de eficacia establecido por Silva & Mascaró Sacristán (2002) el cual se define como: “el logro de los objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. La eficacia es la medida en que alcanzamos el objetivo o resultado” (p.20), la cual para efectos dentro de esta investigación se podría relacionar con el cumplimiento de las metas de la URT y la alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar, en concordancia con el cumplimiento de los fallos judiciales a favor de las víctimas/reclamantes de tierras.

Por su parte, una definición amplia y muy utilizada en el ámbito administrativo, señala que:

La Administración solo puede ser eficaz cuando satisfaga su fin: el interés general, y adicionalmente a que el valor eficacia implique una condición de calidad, en el sentido de agilidad, economía, utilidad y, en suma, de bondad de la actuación estatal en su resultado (Parejo Alfonso, 1983), p.39).

Estas dos definiciones, señalan que la eficacia es una característica dirigida a la capacidad del cumplimiento de metas, relacionado con la capacidad de los entes u organizaciones para concretar los objetivos propuestos a través de acciones determinadas y dirigidas precisamente a dicho fin determinado.

En relación con la política pública de restitución de tierras, dicha eficacia en ocasiones es esquivada y fugada, debido a factores objetos de estudio en este abordaje investigativo, los cuales afectan en cierta manera su correcta implementación y por ende el grado de eficacia en su cumplimiento. Entre los factores determinantes que podrían permitir el logro eficaz en la política pública de restitución de tierra se podrían señalar (1) el establecimiento de un marco legal sólido y coherente, que establezca claramente los derechos de restitución de tierras y los procedimientos para su aplicación, así como la existencia de leyes claras y una legislación sólida que pueda brindar un marco de referencia sólido para la implementación; (2) La asignación adecuada de recursos financieros, técnicos y humanos a las instituciones encargadas de implementar la política de restitución de tierras; (3) de igual manera contar con instituciones capacitadas, con experiencia y capacidad para llevar a cabo los procesos de restitución de tierras de manera efectiva, que contribuya a lograr resultados positivos. (4) Participación activa de las comunidades afectadas y su empoderamiento en el proceso de restitución de tierras que puede generar un mayor compromiso y legitimidad de la política; (5) Protección contra posibles represalias, amenazas o actos de violencia por parte de aquellos que se oponen a la restitución de tierras.

Por otra parte, existen factores que impiden la eficacia en la implementación de políticas públicas de restitución de tierras, como son: (1) La oposición por parte de actores poderosos, como grupos armados ilegales, terratenientes o empresas con intereses en las tierras, que puede

obstaculizar la implementación efectiva de la política; estos actores pueden ejercer presiones, intimidación o violencia para evitar o retrasar los procesos de restitución de tierras. (2) La corrupción y la falta de transparencia en la implementación de la política de restitución de tierras que pueden socavar su eficacia; la desviación de recursos, la manipulación de los procesos de restitución y la falta de rendición de cuentas pueden generar desconfianza y debilitar la legitimidad de la política. (3) La falta de recursos financieros adecuados, que puede limitar la capacidad de implementar la política de restitución de tierras de manera efectiva; la falta de inversión suficiente puede conducir a la falta de apoyo técnico, capacitación y asistencia a las comunidades afectadas, así como a la falta de infraestructura y servicios básicos en las áreas de restitución. (4) La falta de conocimiento por parte de las comunidades afectadas sobre sus derechos de restitución de tierras y las dificultades para acceder a la justicia pueden ser barreras significativas para la eficacia de la política; la falta de asesoramiento legal, la lentitud de los procesos judiciales y la falta de recursos legales adecuados pueden limitar la capacidad de las comunidades para buscar y obtener la restitución de sus tierras.

Lo anterior, supone que todas las instituciones administrativas o públicas del Estado colombiano, deben dirigir sus esfuerzos a la satisfacción de las metas propuestas, las cuales, se expresan o explicitan en torno al interés general de la población, de manera amplia, por lo cual se entiende que cualquier acción estatal debe estar exenta de prorrogas dilataciones y estar dirigida a cumplir el marco constitucional y legal nacional.

Análisis de la Eficacia de la Política Pública

Entendiendo la eficacia como un atributo esencial de las políticas públicas, es necesario definir el tipo de ejercicio y la finalidad perseguida en la investigación presente, la cual busca analizar la eficacia de la aplicación en torno a la política pública de restitución de tierra en el

municipio de El Carmen de Bolívar 2022-2023, toda vez que Valencia (2020) señala que “el análisis de políticas públicas busca dar cuenta de la forma en la que se toman decisiones sobre los problemas humanos que son de interés público” (p.125). Además de manera conclusiva:

El análisis de las políticas públicas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas públicas. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir en la medida de lo posible la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas. Esta no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia (Arévalo, 2007, p.137).

Dentro de dicho marco, se entiende que la presente investigación analizara de manera posterior la eficacia de la aplicación de la política pública de restitución de tierra, lo que se traduce en un proceso dirigido a la identificación de los factores en torno a un marco temporal por parte de la política pública referenciada.

Marco Histórico

Conflicto Armado en Colombia

El conflicto interno colombiano según lo expresado por Cortés (2013) “ha estado franqueado por la lucha constante por el control de la tierra como fuente de poder político y económico mediante el uso de la violencia” (Pág. 4). Durante décadas Colombia ha vivido este conflicto armado que ha contado con la intervención de tres actores principales, como son, el Estado, los grupos paramilitares y los grupos insurgentes, los cuales han ocasionado graves afectaciones a la población civil, quienes han sufrido enormes daños personales, sociales y culturales, acompañado de graves perjuicios patrimoniales. En efecto, en el marco del conflicto interno en Colombia, 7.131.221 personas tuvieron que abandonar de manera forzada sus tierras entre los años 1985 y 2016. Lo anterior corresponde a más de 1.200.000 familias, lo que se traduce en el 15% de la población de Colombia.

La dinámica anterior de violencia según lo manifestado por Luna & Salazar (2023) ha conllevado a que se “haya creado la jurisdicción especial de restitución de tierras para que las víctimas de despojo y abandono forzado consiguieran el restablecimiento de derechos” (Pág.2). En el caso que nos ocupa en la población de El Carmen de Bolívar en el departamento de Bolívar, tales hechos han estado como en el tablero en blanco, algunas veces en sumas y otras en restas.

Para dar una contextualización del tema, es importante aclarar que en las confrontaciones donde se han experimentado los crímenes execrables se ha dado la posibilidad que exista la restitución de derechos como, por ejemplo, en la restitución de tierras en los campesinos desplazados del conflicto armado en Colombia. En efecto, desde que se firmó la paz con los

paramilitares con el gobierno de Álvaro Uribe se ha mantenido una línea directa con el fin de reparar a las víctimas a través de la implementación de las políticas públicas creadas para tal fin.

Contrastando lo anterior, en este conflicto se asocia la restitución de tierras como un mecanismo de lucha desde las altas esfera de la política y de las elites teniendo como fondo la poca repartición de la tierra en Colombia, situación que no es ajena a la problemática desarrollada en El Carmen de Bolívar, municipio ubicado en el norte del país, pues se valora que la equidad, indemnización y garantías de no repetición no se concretizan en una realidad objetiva para los campesinos o reclamantes, ubicados en esta región, contrario a la ley, la cual según lo especificado por Gómez & Prada (2013) “debe restablecer sus derechos fundamentales vulnerados por las duras condiciones sociales, económicas y psicológicas generadas por el desplazamiento forzado” (Pág.536).

Ahora, es importante señalar que, desde el periodo de la colonia, el problema de la tenencia de las tierras fue sinónimo de conflictos en Colombia, esto se debe a que siempre los campesinos que antes eran esclavos fueron excluidos de las tenencias y de la propiedad, así como lo menciona el CNMH (2018) el cual señala que “entre los años 1590 y 1620 la política de formación de tierras ya se valoraba al mejor postor, la corona española solía ser simétrica a las realengas, o tierras del rey de España, que se originó en el sistema señorial” (Pág. 18); lo anterior se puede constituir como un sistema social, económico y político que giraba en torno a la propiedad de grandes extensiones de tierra, el cual excluía a los campesinos, solo como mano de obra sin derecho a la tierra.

Seguidamente:

La economía agraria colonial y republicana del siglo XIX y la mayor parte del XX estuvo dominada por el control de la mano de obra al servicio de las haciendas y diversos

sistemas de sometimiento como el registro, el trabajo forzado de indios y negros, la tenencia y la aparcería. (CNMH, 2018, Pág.19).

Con base a lo anterior, la propiedad generalizada de la tierra según lo evidenciado por el CNMH (2018) “creo casi un monopolio sobre la tierra, que excluyó a los pequeños agricultores de la propiedad, obligándolos a depender de la mano de obra en la finca, a menudo a cambio de superiores que les permitieran cultivar en la tierra” (Pág. 19).

De esta manera nos vemos avocados a lo que pasó con la tierra en el caribe colombiano, según lo señalado por el CNMH (2018) el cual plasma que “con la creación del INCORA por Ley 135 de 1961, se inició la política de reforma agraria, que afectó el proceso de ocupación mediante la concesión de tierras gratuitas” (Pág.22). La ocupación y apropiación del territorio fue desigual en tanto que tierras como El Carmen de Bolívar se acentuó esa situación. En este sentido, según el CNMH (2018) también “cabe mencionar la práctica de los grandes ganaderos en los sistemas de ciénagas y bajíos de la costa Caribe de desviar las aguas con represas para drenarlas y dotar de terrenos a la ganadería extensiva, lo cual es ilegal y nocivo” (Pág. 23).

Ahora bien, es importante señalar que para los años 70 la concentración de la propiedad rural en pocas manos con una evidente desigualdad en relación con la población campesina, quienes se concentraban en pocas hectáreas de tierras, conllevó al nacimiento de un movimiento campesino que tenía como principal propósito exigir la creación de una reforma agraria que les permitiera un mejor acceso a las tierras. Lo anteriormente señalado coincidió en la década siguiente con el fortalecimiento de las fuerzas guerrilleras en las regiones y un paulatino fortalecimiento de la autoridad de los grupos partisanos en estos territorios.

En relación con la subregión de los Montes de María, su historia se ha caracterizado por la constante lucha por la tierra, en busca de un proceso de cambio social y político desde sus inicios, por lo que su cultura territorial estuvo protegida de la invasión colonial durante varios

años hasta la aparición del conflicto armado interno en Colombia, que dejó una gran huella y tuvo consecuencias tanto en la población como en la economía local y regional, especialmente en los pobladores de El Carmen de Bolívar.

Por tanto, al buscar en la historia, se entiende que las actividades guerrilleras en las zonas de los Montes de María tomo muchas formas, como fueron: persecución de terratenientes, secuestro por rescate, recolección de vacunas, toma armada de municipios, uso de minas terrestres, reclutamiento forzado, uso de armas no convencionales y uso generalizado de explosivos, entre otras tácticas de guerras; las cuales se prolongaron por un laxo aproximado de 15 años, hasta la llegada de los grupos autodefensas que finalmente se posicionaron en los territorios ocupados anteriormente por los grupos guerrilleros y quienes de igual forma colocaron en prácticas maniobras atroces en contra de la población civil; lo anterior permite afirmar que, las dinámicas de control territorial que subyacen a los actos directos de violencia y la resultante escalada del conflicto están sujetas a diferentes objetivos dependiendo de las intenciones específicas de cada actor.

Es importante señalar que, en El Carmen de Bolívar, los campesinos no debían oponerse a la influencia de los corredores de movilidad del enemigo, ni a la organización de rutas de transporte de armas, drogas y contrabando en general, la expulsión y creación del enemigo y de la población considerada ideológica y políticamente alineada con él, y el control militar.

Además, existieron objetivos políticos, sociales y hasta culturales a favor del grupo armado ilegal (como al parecer hubo apoyos de algunos agentes del Estado a estas organizaciones ilegales). Por lo tanto, es relevante señalar que producto del proceso constitutivo del conflicto armado se han generado una serie de afectaciones entre las cuales nos atañe en este estudio el fenómeno del desplazamiento forzado o despojo, considerado como una grave

violación a los DD.HH y al DIH, por lo cual el Estado ha creado una serie de medidas con la finalidad de resarcir los derechos a estas víctimas despojadas, las cuales en cierta medida se han reactivado por fallas en el proceso de implementación de la política pública de restitución de tierras, objeto de análisis en esta investigación tomando como delimitación geográfica El Carmen de Bolívar.

El Posconflicto en Colombia

En cuanto a la historia social y política del posconflicto colombiano, este se ha desarrollado en lo que respecta a la modernidad en el marco de un prolongado conflicto interno, el cual, según Calderón Rojas (2016) se ha configurado como uno de los conflictos armados internos más antiguos de toda la historia moderna universal (Pág. 228).

En el año 2005, el mencionado conflicto armado interno, comenzó una etapa de finalización o desmovilización de una parte de los actores armados, específicamente, inició el proceso de dejación de armas por parte de los paramilitares a nivel nacional en el marco de la expedida Ley 975 de 2005 denominada Ley de Justicia y Paz, dicho proceso, se ha extendido y desarrollado hasta hoy en día con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y la extinta FARC-EP en el año 2016, lo cual derivó en el denominado periodo histórico conocido según Calderón Rojas (2016) como posconflicto (Pág. 231). El término posconflicto, se dirige a la conceptualización de un periodo temporal de cambio o superación de una etapa de violencia generalizada a una etapa de paz y democracia, sobre esto, conceptúa Ugarriza (2013) el cual define el concepto de posconflicto como el “fortalecimiento y la solidificación de la paz para evitar una recaída en el conflicto” (Pág. 144).

No obstante, el término de posconflicto, en cuanto su utilización actualmente no es de naturaleza homogénea o pacífica, algunos académicos estudiosos del fenómeno de la violencia

armada nacional se han referido al periodo temporal posterior a la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP como pos acuerdo, término que para este sector de la academia se adapta mejor a la realidad nacional. En relación con lo anterior en el contexto colombiano dicho posconflicto ha sufrido varios tropiezos, lo que ha conllevado a que pese que sea haya concretado los diálogos de paz entre el Estado colombiano y las FARC, aun al día de hoy persisten en gran parte del territorio nacional un recrudecimiento de la violencia a mano del resurgimiento de grupos armados ilegales fortalecidos por el fenómeno del narcotráfico; como por ejemplo en el caso de El Carmen de Bolívar, donde en la actualidad su población civil sigue siendo blanco de grupos armados ilegales dedicados principalmente a la extorsión y al narcotráfico en la región.

En lo que respecta a los conceptos de posconflicto y pos acuerdo, se han desarrollado como formas descriptivas de los fenómenos sociales, políticos y culturales de orden actual, los cuales, han mostrado que la paz es un fenómeno aun inacabado en todo el territorio nacional, de acuerdo a lo manifestado por Jaramillo (2017) el cual expresa que, “lo que me interesa resaltar es que tenemos que aprovechar el momento de la paz para alinear los incentivos y desarrollar las instituciones en el territorio que con el tiempo van a hacer valer los derechos de todos por igual” (Pág.1). Respecto a lo anterior, en el caso de los pobladores, víctimas del conflicto en El Carmen de Bolívar a través del desplazamiento forzado, es una oportunidad para ellos en la consecución de resarcir sus derechos violados en el marco del conflicto, para lo cual es esencial eliminar o corregir esos factores que impiden el adecuado cumplimiento de metas en la política de restitución de tierras.

Estableciendo la naturaleza de la cronología actual, es propio referirse a la manera en que el gobierno nacional ha planteado estrategias para la reconstrucción y construcción del tejido

social afectado por la violencia histórica derivada del conflicto armado, en tanto que dichas acciones deben de ir encaminadas a la construcción de un verdadero cumplimiento integral en la política de restitución de tal forma que se logre la eliminación total de la violencia y así un restablecimiento del tejido social en las regiones. Estos esfuerzos anteriormente mencionados por parte del Estado colombiano y en el caso de la restitución de tierras, con la ley para la reconstrucción del tejido social, se ha traducido según Morris Rada et al., (2020) “en el diseño y aplicación de una serie de políticas públicas dirigidas esencialmente a la restitución, protección y desarrollo de los derechos de las víctimas del conflicto” (Pág. 69), lo cual, supondrá afrontar las necesidades derivadas del final del conflicto armado.

En otro sentido, el posconflicto ha servido para afianzar el proceso de paz territorial en las comunidades de los Montes de María después del acuerdo del 2016, pero en distintas versiones del CNMH (2018) se ha descubierto la real distinción que tienen las voces narradas que de ellas emana, en tanto que las víctimas de aquel conflicto han delimitado una serie de prerrogativas que intentan aliviar el dolor y la realidad de un tema complejo como humano. En tal sentido, todo comenzó con una pregunta, en términos filosóficos y humanísticos, que surgió después de que los grupos armados desencadenaran una ola de violencia furiosa por todos lados.

¿Por qué recordarlo? Según CNMH (2023) en el área de la región de los Montes de María conformada por 16 municipios entre los departamentos de Sucre y Bolívar entre los años 1985 y 2017 se registraron 3.197 asesinatos selectivos, 117 masacres, 1.385 desaparecidos y 657 víctimas de violencia sexual (en su mayoría mujeres). Todos estos eventos no solo agregaron miles de víctimas, sino que también perturbaron a los residentes que habían estado luchando durante años para obtener acceso a la tierra, un derecho básico a la vida para las víctimas de todos estos municipios, incluyendo los de El Carmen de Bolívar.

Lo anterior deja en evidencia que, los Montes de María es una de las regiones más afectadas por el conflicto armado, el cual escaló y provocó un gran número de víctimas civiles, entre los años 1997 y 2004, registrándose 56 masacres en su gran mayoría en El Carmen de Bolívar por parte de diversos grupos armados. Además, a mediados de la década de los noventa, el número de víctimas del conflicto aumentó, no solo en la región, sino en todo el país. Desde 1996, según Arrieta (2017) “los asesinatos selectivos, homicidios indiscriminados, secuestros, extorsiones y en general, violaciones a los derechos humanos y al DIH” (Pág. 89) en general han contribuido a la escalada del conflicto entre actores armados ilegales y su impacto en la población civil.

Lo anterior nos permite dimensionar el gran valor que se le debe dar al posconflicto el cual tiene como principal objetivo eliminar todo rastro de conflicto y establecer un orden social y en paz; pese a los anterior haciendo alusión a El Carmen de Bolívar desde que se decretó el posconflicto según Arrieta (2017) “el acceso a la propiedad de la tierra se ha convertido en la principal fuente de conflicto en esta zona” (Pág.107).

Marco Teórico.

La presente investigación busca brindar un análisis sobre los factores influyentes en la eficacia de la implementación de la política pública de restitución de tierras en el municipio de El Carmen de Bolívar durante el periodo comprendido 2022 – 2023, dado lo conceptuado por Revuelta (2007) quien afirma que, “diversos estudios contemporáneos han revelado que muchos países encuentran diferentes problemas y obstáculos cuando tratan de implementar las políticas y alcanzar sus objetivos originales” (Pág.139) .

Para tal análisis dicha investigación tomara como eje central la Teoría de la Implementación de la Política Pública, la cual proporciona un marco teórico para comprender cómo se implementan las políticas públicas, examinando los procesos políticos, las instituciones y los actores involucrados en la implementación de políticas, así como los factores que afectan su eficacia.

Respecto a los objetivos de la implementación, Van Meter y Van Horn (1975) señalan que “la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos”, por su parte Pressman y Wildavsky (1976) señalan que, “la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas (Cap. 15), mientras que Bardach (1978) expresa que, el proceso de implementación es: “1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares” (Pág. 57-58).

Respecto al planteamiento anterior es importante destacar lo señalado por Revuelta (2007), el cual señala que, la implementación de la política pública “es un momento a través del

cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes [actores y factores] que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Pág.139).

Con relación a dichas variables independientes, uno de los principales factores influyentes en la etapa de implementación es la naturaleza u origen de la política pública, teniendo en cuenta que:

La ley, por su propia naturaleza, es un proceso más formal, comparado con la creación de programas, planes o regulaciones administrativas, ya que la primera ocupa no sólo la intención del ejecutivo, sino la necesidad de que el legislativo la apruebe. Por tanto, una ley tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo, ya que su posible alteración o modificación requeriría, igualmente, la autorización del poder legislativo. En contraste, los planes, programas o regulaciones administrativas están más sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones (Revuelta, 2007, Pág. 141).

En contraste con lo anterior, existen otros autores que toman como única variable influyente en el proceso de implementación “al rol que la burocracia ejerce en dicha política pública”, tal como lo expresa Kaufman (1973) el cual señala que “los asuntos burocráticos son el problema principal de la implementación, y que entre las variables relacionadas con el fracaso en la implementación de la política pública se identifican el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política”. Relacionado con la anterior postura también se señala lo expresado por Elmore (1978) quien afirma que, “los modelos organizacionales están directamente asociados con la burocracia y a partir de ahí se explica el éxito o fracaso de la implementación”; o también lo expuesto por Bailey y Mosher (1968) quienes “consideran a las relaciones intergubernamentales como el principal asunto que afecta la implementación”. En ese orden de ideas continuando con las RIG en el caso colombiano Rodríguez Valero y Maldonado (2020) identificaron que muchas de las decisiones que conllevan a la creación de políticas

públicas se encuentran influenciadas por políticas distributivas o mal llamadas mermeladas tóxicas, lo que podría generar posteriormente ciertos intereses particulares en su implementación.

Por su parte en otra línea, Rein y Rabinovitz (1978) “identifican tres fuerzas imperativas que ejercen influencia en el proceso de implementación: la creación de la regla, la distribución de recursos y la supervisión”. En otro sentido Sabastier y Mazmanian (1981) consideran que:

Más allá de la burocracia, la variable legal ejerce un significado más relevante en el proceso de implementación, elucidando factores que la condicionan como el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. En su efecto, las variables independientes pueden afectar las variables dependientes y, consecuentemente, los resultados de la política., (Sabastier y Mazmanian, 1981).

Finalmente, en otro enfoque, Hjern y Hull (1982), manifiesta que, “el principio ordenador de la investigación sobre implementación no son los problemas de la política como son definidos y abordados por el sistema político formal, sino como son definidos y abordados por los actores sociales relevantes” (Pág. 114).

En el caso de la política de restitución de tierras, haciendo hincapié a su eficacia en el municipio de El Carmen de Bolívar en lo referente al periodo 2022-2023, esta teoría permitirá identificar los factores determinantes que influye en su implementación en este territorio, y a la vez brindara herramientas que permitan realizar un adecuado análisis en cuanto a la eficacia de los procesos de implementación de la política pública con respecto a los factores influyentes, como son: los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión.

Por lo tanto, en la presente investigación, la política pública de restitución de tierra se tomará como variable independiente, toda vez que su adecuada implementación, dependerá del

éxito de la restitución de las personas desplazada o despojadas que han recuperado efectivamente sus tierras de acuerdo con los objetivos de la política pública.

Para tal efecto, con la aplicación de dicha teoría, se pretende identificar los diferentes actores involucrados en la implementación de la política de restitución de tierras en el territorio objeto de estudio, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil, y analizar los roles y responsabilidades asignados a cada uno de ellos con relación a los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión, toda vez que en diversas ocasiones:

Existe una brecha significativa entre la formulación de políticas por parte de los legisladores y la implementación de esas políticas por parte de las agencias gubernamentales y los funcionarios locales, por lo que esta separación puede llevar a la distorsión de las intenciones originales de la política; además, la participación de diversos actores hace que la implementación de la política pública se convierta en un proceso complejo y a la vez impredecible (Pressman y Wildavsky, 1976).

Los Asuntos Burocráticos

En relación con los asuntos burocráticos, Matland (1995) “destaca la importancia de involucrar a actores clave en el proceso de implementación, incluyendo a agencias gubernamentales, los grupos de interés, las comunidades afectadas y otros actores relevantes”, por lo que la participación activa y la colaboración entre estos pueden facilitar una implementación más exitosa. En concordancia con lo anterior el mismo autor reconoce que “el contexto político y social en el que se implementa una política puede tener un impacto significativo en su éxito”. Factores como la estabilidad política, el apoyo público y las condiciones económicas pueden influir en la implementación.

Lo anterior permitirá que en la presente investigación se analice el grado de coordinación y colaboración entre los diferentes actores involucrados en la implementación de la política; identificando posibles obstáculos o conflictos que puedan afectar la eficacia de la política y

proponer estrategias para mejorar la coordinación y la colaboración de acuerdo a lo conceptualizado por Matland (1995) quien considera que “la implementación de políticas a menudo implica la coordinación entre múltiples niveles de gobierno, desde el nivel central hasta el local, y cada nivel de gobierno puede tener sus propias agendas y prioridades, lo que puede complicar la implementación”.

En este mismo orden de ideas, se pretende analizar el nivel de participación de las comunidades afectadas por el despojo de tierras en el proceso de restitución, así como indagar si se promueve su empoderamiento y si se tienen en cuenta sus perspectivas y necesidades en la implementación de la política, teniendo en cuenta lo expresado por Radin (2020), el cual “reconoce la interacción compleja entre diversos actores involucrados en la implementación de políticas, incluyendo funcionarios gubernamentales, grupos de interés, ciudadanos y otros. Estas interacciones pueden influir en el proceso y los resultados de la implementación”.

La Distribución de Recursos

En otro sentido, se pretende realizar un análisis de acuerdo a los recursos disponibles para la implementación de la política pública, tanto en términos de presupuesto como de capacidad técnica e institucional, e investigar si existe una asignación adecuada de recursos y si las instituciones encargadas tienen la capacidad necesaria para llevar a cabo la restitución de tierras de manera eficaz, toda vez que, como lo propone Radin (2020) quien introduce el concepto de "disonancia estructural", el cual hace referencia a la brecha entre las expectativas y la realidad en la implementación de políticas. Esta disonancia puede surgir cuando las organizaciones no tienen los recursos, para cumplir con las expectativas en la implementación de la política.

Respecto a la capacidad técnica Matland (1995) argumenta que, “la capacidad de las agencias gubernamentales y otras organizaciones involucradas en la implementación es

fundamental. La falta de recursos, personal capacitado y capacidad administrativa puede obstaculizar la implementación efectiva de políticas”. Por su parte Radin (2020) “destaca la importancia de la estructura y la capacidad de las organizaciones gubernamentales en la implementación exitosa de políticas”. Este mismo autor argumenta que “las organizaciones deben estar bien equipadas, contar con el personal adecuado y tener la capacidad de respuesta para llevar a cabo las políticas de manera efectiva”.

Respecto a los factores externos e internos, Radin (2020) considera que “los factores internos incluyen la capacidad organizacional y la cultura institucional, mientras que los factores externos pueden abarcar la presión política, la opinión pública y los recursos disponibles”.

La Supervisión

Finalmente se analizarán los mecanismos de monitoreo y evaluación utilizados para medir y evaluar la eficacia de la política de restitución de tierras, así como evaluar si se están recopilando datos relevantes, si se están utilizando indicadores adecuados y si se están tomando medidas correctivas en caso de identificar deficiencias en la implementación. En ese sentido Pressman y Wildavsky (1976) “argumentan que la retroalimentación constante y el aprendizaje adaptativo son esenciales para mejorar la implementación de políticas y cerrar la brecha entre las expectativas de los responsables de la formulación de políticas y la realidad de la implementación”; por su parte, Matland (1995) “enfatisa la importancia del monitoreo y la evaluación continuos en el proceso de implementación. Estos mecanismos permiten realizar ajustes a medida que se implementa la política y evaluar su impacto en el terreno”; además, Radin (2020) aboga por la importancia de medir y evaluar el desempeño de las organizaciones en la implementación de políticas para garantizar la rendición de cuentas y mejorar la eficacia.

Lo anterior permitirá identificar los factores influyentes en la política de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar durante el periodo 2022 – 2023 con la finalidad de analizar la eficacia en la implementación de dicha política pública, y poder establecer si con esta se están logrando los objetivos y resultados deseados, de tal forma que se logre individualizar los desafíos y proponer recomendaciones para mejorar la implementación y lograr una restitución de tierras más efectiva y justa.

Marco Normativo legal

En el marco del presente acápite, se explicitarán las estructuras jurídicas que harán parte del desarrollo del presente trabajo:

- Constitución Política de Colombia 1991: El marco normativo fundamental del Estado colombiano, en el cual se explicitan los derechos y garantías fundamentales de todos y cada uno de los individuos que conforman el cumulo social, así mismo, la estructura institucional y funcional nacional.

- 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: Dentro del marco normativo de la presente ley, se definen los procesos y actividades constitutivas de la política pública de restitución de tierra para las víctimas del conflicto armado.

- Plan de Desarrollo Nacional (2022-2026).

- Plan de Desarrollo Departamental Bolívar Primero (2020-2023): En el cual se establece la hoja de ruta del gobierno departamental, la cual, se encuentra articulada con las políticas públicas de orden nacional, entre las cuales se encuentra la Ley 1448 de 2011, referente a la restitución de tierra.

- Plan de Desarrollo del Municipio de El Carmen de Bolívar con vigencia 2020 - 2023 Somos Puro Pueblo, Un Gobierno con equidad, hacia la Paz: En el cual se establece la hoja de ruta de la administración municipal, en este sentido, se explicita el enfoque y aplicación de las normas configurativas de la política pública de restitución de tierra.

Marco Institucional

Dentro de este acápite, se explicitarán y se desarrollarán las competencias de las instituciones administrativas que tienen relación directa con el marco temático. En este sentido, las competencias institucionales son aquellas que se encuentran contenidas en el marco legal nacional:

- **Unidad de Restitución de Tierra:** La entidad que regula y centraliza los procesos de restitución de tierra se encuentra regulada por lo dispuesto en la Ley 1448 del 2011. Sus funciones son las siguientes:
 1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
 2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
 3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución
 4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.
 5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.
 6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.

9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

10. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley.

- Alcaldía Municipal: Es el núcleo de la administración local, se encuentra en cabeza del alcalde local y sus funciones son las siguientes:

1. Adoptar y ejecutar los correspondientes planes de desarrollo en torno al ámbito económico, social y cultural.

2. Celebrar contratos.

3. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus entidades, la nomenclatura y clasificación de los empleos de las alcaldías, las secretarías y de sus oficinas y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

4. Adoptar el presupuesto de rentas y gastos del municipio, y

5. Crear establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (C.N., Art. 313, núm. 2°, 3°, 6°; Ley 136/94, Art.71).

- Mesa de participación efectiva para las víctimas. Según Las mesas de participación efectiva de víctimas son:

Espacios de trabajo temático activo, donde las víctimas, mediante representantes elegidos por ellos mismos hacen parte de espacios destinados a la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones y aspectos consignados en la ley 1448 de 2011”. Las cuales deben servir para proponer a las autoridades administrativas territoriales los planes, programas y proyectos en torno a lo establecido en la ley 1448 de 2011 (DNP, 2022, Párr.3-4).

Metodología

Tipo de Investigación

La metodología aplicada a la presente investigación se enmarca en lo que se denomina, investigación de tipo cualitativa-descriptiva. en cuanto, el objeto de investigación se aborda esencialmente desde la perspectiva e impacto que el mismo ha generado en torno a una comunidad de individuos y un espacio geográfico determinado.

En este sentido, es posible referirse a lo establecido por Taylor y Bogdán (1994), en cuanto la investigación cualitativa proporciona un marco investigativo que permite conocer el “complejo mundo desde la experiencia vivida por los sujetos que son afectados por el fenómeno estudiado” (Pág. 20), y los procesos de investigación que se enmarcan en la perspectiva de los sujetos como fuente descriptiva del fenómeno mismo.

Lo anterior, es coherente con el objetivo principal de la investigación, el cual supone establecer la “eficacia” en cuanto la aplicación de la política pública referida a las víctimas del conflicto armado y restitución de tierra, lo cual, solo es posible verificar desde el impacto social causado por la aplicación de los programas y procesos que constituyen dichas normas de acción administrativas.

La investigación cualitativa establece su efectividad en el ámbito empírico o social, asegurando que el objeto estudiado no se encuentre mediado por datos obtenidos de manera artificial, sino al contrario, los datos son obtenidos en el marco de la interacción social del objeto investigado con los sujetos que conforman el espacio social en donde este se desarrolla.

Así mismo, se señala el componente descriptivo del enfoque, el cual, se dirige a la muestra de los datos obtenidos sin conceptualización fuera del espacio epistémico de la

investigación realizada, esto es, una forma de explicitación de datos lo más cercano a la realidad abordada.

Por otro lado, cabe destacar el marco de las investigaciones de orden cualitativa, según lo especificado por Sampieri (2014), en cuanto la metodología cualitativa se desarrolla en el marco de sistemas de recolección no estandarizada, en este sentido, la investigación al abordar como objeto de investigación la efectividad de ciertas políticas públicas en un contexto determinado, implica la recolección de información de distintas formas o mecánicas que se adapten al contexto específico.

Fases de la Investigación

La presente investigación, se articula en 4 pasos concadenados que conllevan a la construcción de los resultados esperados:

Fase de Búsqueda de Documentos Institucionales o Investigaciones Relacionadas

Se establece con la búsqueda de la bibliografía referida al tema de investigación, las cuales corresponden en su generalidad a información de carácter secundaria.

- Ley 1448: Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Revisión del Plan de Desarrollo del Municipio de El Carmen de Bolívar 2020-2023 y otros.
- Revisión de documentos académicos y gubernamentales referentes a la temática u objeto de investigación
- En lo que se refiere a la construcción del estado del arte, este se configuro en tanto un conjunto de acercamientos de orden académicos relacionados de manera directa o indirecta con el objeto de investigación propio de esta investigación.

Identificación de los Procesos Estudiados de Manera Presencial

Se configura con la investigación presencial o en el entorno en el cual el objeto de investigación impacta.

Aplicación de Instrumentos de Recolección de Información Primaria

Se aplica en cuanto se define la población afectada por el fenómeno.

Análisis de la Información

Al obtener la información se analizará en torno a mecanismos de análisis e indicadores, el cual conllevará posteriormente a la configuración de resultados obtenidos.

Tipos de Datos

En cuanto a la naturaleza de la información que se recolectará en torno a la presente investigación, esta puede ser definida desde dos dimensiones dependiendo a la naturaleza u origen de esta: una información de tipo primaria y una información de tipo secundaria. (Maranto y González, 2015).

Información de Tipo Primaria

Es la información que se obtiene directamente del fenómeno estudiado, así mismo, esta información corresponde aquella obtenida a través de las percepciones directas de aquellos individuos afectados por el fenómeno estudiado. Cabe señalar, que la información primaria es directa y no esta analizada de manera anterior, su análisis es realizado por el investigador mismo.

Información de Tipo Secundaria

Información ya analizada u obtenida de bases de datos, corresponde a investigaciones relacionadas directa o indirectamente con el objeto de investigación. Lo anterior, se relaciona con la información que se obtendrá en el marco del desarrollo de la presente investigación, en este sentido, la información de tipo primaria se relaciona directamente con la obtenida de los

individuos que son afectados por el objeto de investigación (políticas públicas) e informes derivados directamente de los informes de las instituciones públicas, por otro lado, la información de tipo secundaria, la cual se obtiene de textos analizados o información filtrada ya sea por académicos o profesionales en relación con el tema abordado.

Herramientas de Recolección de Información Primaria

En razón de las herramientas de recolección de información, es posible referirse a lo desarrollado por Yuni y Urbano (2014) en cuanto estos se configuran como la precondition para lograr la obtención del conocimiento científico, ampliando dicho concepto, los mismos autores señalados indican que dichas herramientas crean las condiciones para la medición de los datos obtenidos, los datos son conceptos que expresan una abstracción del mundo real, de lo sensorial, susceptible de ser percibido por los sentidos de manera directa o indirecta, donde todo lo empírico es medible.

Técnicas de Recolección de la Información Primaria

Entrevista. Dentro de la presente investigación se aplicará como herramientas de recolección de información primaria la entrevista de tipo semiestructurada, la cual permite la obtención de información más amplia, en cuanto a la libertad de respuesta de la entrevista y del entrevistados al poder ampliar aspectos de la temática abordada, lo cual, es imprescindible en torno a la naturaleza y objetivo de la presente investigación en cuanto fenómeno social y político normativo. La entrevista semiestructurada tendrá como grupo de interés aplicativo a actores relacionadas directamente con la implementación de política pública de restitución de tierra en el municipio de El Carmen de Bolívar, como son: El Director Territorial de la URT con Sede en El Carmen de Bolívar; funcionarios de la alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar, y el Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas.

Respecto a la entrevista que se le aplicara al Director Territorial de la URT con Sede en El Carmen de Bolívar, a través de la aplicación de dicho instrumento, este funcionario nos podría proporcionar información detallada sobre los procedimientos, desafíos y logros en la aplicación de la política objeto de estudio, así como la obtención de información más especializada y profunda referente a las políticas relacionadas en cumplimiento de restitución de tierra, así como lo mayores aciertos y dificultades en cumplimiento de los procesos relacionado con esta institución, lo cual pueda evidenciar el grado de eficacia en el cumplimiento de la política de restitución de tierra.

En relación con la aplicación de la entrevista semiestructurada a los funcionarios de la alcaldía municipal, se pretende realizar un acercamiento con el alcalde(sa) municipal (principal autoridad administrativa del municipio), quien podría proporcionar información relacionada con los compromisos políticos y los recursos asignados para la política de restitución de tierras. En esta misma entidad se pretende abordar al el Secretario(a) de Gobierno, teniendo en cuenta que, en relación con su cargo, este funcionario suele tener conocimiento sobre la formulación e implementación de políticas municipales, incluida la política de restitución de tierras. Es de anotar que a la fecha de dicha investigación se han intentado realizar varios acercamientos con estos funcionarios público con el fin de poder acceder personalmente a la elaboración de dicha entrevista, pero desafortunadamente dichos esfuerzo han sido en vano debido a la negativa de estos en querer participar en la presente investigación.

Respecto al Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas, es de gran importancia su participación en el presente estudio, ya que como representantes de la población víctima del conflicto armado en este municipio, este actor nos podría suministrar información referentes a la eficacia del cumplimiento de la política de restitución de tierra de

forma general, así como identificar los factores influyentes en la implementación de este tipo de políticas en el territorio objeto estudio, además, conocer el nivel de participación de las comunidades afectadas por el despojo de tierras, y analizar si se promueve su empoderamiento, perspectivas y necesidades en la implementación de políticas.

Con la aplicación de la entrevista semiestructurada se busca establecer las características de los procesos de implementación de restitución de tierra llevados a cabo dentro del municipio, esto desde la perspectiva de los servidores públicos los cuales intervienen directamente en su ejecución. Lo anterior evidenciará un panorama en cuanto al grado de eficacia de la política objeto de estudio, que permitirá identificar los diferentes factores influyentes relacionados con los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión.

Tipo de Preguntas Entrevista Semiestructurada. El tipo de preguntas que se formularán permitirán obtener información explícita y detallada sobre los procesos, resultados y obstáculos presentados en la implementación de políticas públicas de restitución de tierra. De igual forma se espera saber cuáles son los futuros mecanismo que se pretenden plantear y que tienen como fin la superación de los impedimentos presentados.

Tabla 1. *Formato de entrevista funcionarios públicos – Director Territorial Bolívar URT*

Fecha de la entrevista:	
Nombre del Entrevistado:	
Cargo:	Lugar de la Entrevista:
Motivo por el cual fue seleccionado el funcionario para la investigación:	

Pregunta No 1. ¿Cuáles son los objetivos y las directrices de la política de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 2. ¿En qué pasos se presenta la mayor dificultad en los procesos de restitución de tierras en el ámbito municipal?

Respuesta/

Pregunta No 3. ¿Cuáles son los criterios utilizados para identificar y seleccionar los casos de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 4. ¿Cómo se aseguran de que los beneficiarios reciban un apoyo adecuado durante el proceso de restitución?

Respuesta/

Pregunta No 5. ¿Qué recursos humanos, financieros y técnicos se han asignado para la implementación de la política de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar?

Respuesta/

Pregunta No 6. ¿Qué tipo de apoyo brindan a los beneficiarios después de la restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 7. ¿Cómo se coordina la implementación de la política de restitución de tierras con otras entidades o niveles de gobierno local, regional o nacional?

Respuesta/

Pregunta No 8. ¿Existen mecanismos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil u otras instituciones relacionadas con la restitución de tierras?

Pregunta No 9. ¿Cuáles son los indicadores o criterios utilizados para evaluar el éxito de la política?

Respuesta/

Pregunta No 10. ¿Considera de su responsabilidad que por causa de la violencia la persona restituida debe abandonar nuevamente el bien?

Respuesta/

Elaboración propia. Cuestionario entrevista Director Territorial Bolívar URT.

Tabla 2. *Formato de entrevista funcionarios públicos - Administración municipal*

Fecha de la entrevista:**Nombre del Entrevistado:****Cargo:****Lugar de la Entrevista:**Motivo por el cual fue seleccionado el funcionario para la investigación:

Pregunta No 1. ¿Conoce los objetivos y las directrices de la política de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 2. ¿En qué pasos se presenta la mayor dificultad en los procesos de restitución de tierras en el ámbito municipal?

Respuesta./

Pregunta No 3. ¿Cuáles son los criterios utilizados para identificar y seleccionar los casos de restitución de tierras?

Respuesta./

Pregunta No 4. ¿Cómo se aseguran de que los beneficiarios reciban un apoyo adecuado durante el proceso de restitución?

Respuesta./

Pregunta No 5. ¿Qué recursos humanos, financieros y técnicos se han asignado para la implementación de la política de restitución de tierras?

Pregunta No 6. ¿Qué tipo de apoyo brindan a los beneficiarios después de la restitución de tierras?

Respuesta./

Pregunta No 7. ¿Cómo se coordina la implementación de la política de restitución de tierras con otras entidades o niveles de gobierno (por ejemplo, a nivel regional o nacional)?

Respuesta./

Pregunta No 8. ¿Existen mecanismos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil u otras instituciones relacionadas con la restitución de tierras?

Respuesta./

Pregunta No. 9. ¿Qué tipo de seguimiento y evaluación se realiza para medir la eficacia y el impacto de la política de restitución de tierras?

Respuesta./

Pregunta No 10. ¿Cuáles son los indicadores o criterios utilizados para evaluar el éxito de la política?

Respuesta./

Pregunta No. 11. ¿Considera de su responsabilidad que por causa de la violencia la persona restituida debe abandonar nuevamente el bien?

Respuesta./

Elaboración propia. Cuestionario entrevista funcionarios administración municipal.

Tabla 3. *Formato de entrevista Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas.*

Fecha de la entrevista:

Nombre del Entrevistado:

Cargo:

Lugar de la Entrevista:

Motivo por el cual fue seleccionado el funcionario para la investigación:

Pregunta No 1. ¿Cuál es su papel y responsabilidad como representante de las víctimas en el proceso de restitución de tierras aquí en El Carmen de Bolívar?

Pregunta No 2. ¿Cuáles son las principales preocupaciones o desafíos que ha identificado en relación con la política de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 3. Desde su perspectiva, ¿cómo evalúa la efectividad de la política de restitución de tierras en la protección y restitución de los derechos de las víctimas?

Respuesta/

Pregunta No 4. ¿Cuáles son los aspectos positivos que ha observado en la implementación de la política pública de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar?

Respuesta/

Pregunta No 5. ¿Existen deficiencias o desafíos significativos en la política que hayan afectado la eficacia de la restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 6. ¿Cómo se promueve la participación y el involucramiento de las víctimas en el proceso de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 7. ¿Qué tipo de apoyo se brinda a las víctimas durante el proceso de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 8. ¿Ha observado algún obstáculo o limitación en la participación y el apoyo a las víctimas por parte de las autoridades o entidades responsables?

Respuesta/

Pregunta No 9. ¿Cómo ha percibido el impacto de la política de restitución de tierras en las comunidades afectadas?

Respuesta/

Pregunta No 10. ¿Qué tipo de medidas se han implementado para asegurar una reparación integral a las víctimas, además de la restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta No 11. ¿Existen aspectos adicionales que considera importantes para garantizar una reparación integral y sostenible a las víctimas?

Respuesta/

Pregunta 12. ¿Qué espera usted como resultado de los procesos de restitución de tierra dentro del municipio?

Respuesta/

Pregunta 13. ¿Los procesos de restitución de tierra se han desarrollado de manera pública? Si/No ¿Por qué?

Respuesta/

Pregunta 14. ¿Existen los canales adecuados para el acceso a los procesos de restitución de tierra? Si/No ¿Cuáles?

Respuesta/

Pregunta 15. ¿Las entidades públicas relacionadas con los procesos de restitución facilitan el acceso a la información referente a los procesos que llevan las víctimas? Si/No ¿Por qué?

Respuesta/

Pregunta 16. ¿Desde su experiencia y perspectiva, ¿qué cambios o mejoras sugiere para fortalecer la política de restitución de tierras y aumentar su eficacia?

Respuesta/

Pregunta 17. ¿Cuáles son las principales necesidades y demandas de las víctimas que deben ser abordadas en el contexto de la política de restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta 18. ¿Existen buenas prácticas o lecciones aprendidas de otras experiencias que podrían aplicarse en el contexto de la restitución de tierras?

Respuesta/

Pregunta 19. ¿Con respecto a la Administración Municipal como considera su participación con respecto a la política pública de restitución de tierras?

Respuesta/

Herramienta de Recolección de Información Secundaria

Análisis de información documental tanto de carácter administrativo (local, regional y nacional), como también textos especializados de orden académico que den cuenta del objeto de estudio abordado.

Indicadores de Base/Indicadores Posteriores

Los indicadores son los elementos (informativos) existentes de orden administrativos con los cuales se compara la información obtenida para establecer de manera clara el impacto o no del fenómeno estudiado:

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”.

Aplicación Metodológica

Luego de realizar un abordaje académico a través de una revisión exhaustiva de la literatura relacionada con estudios posteriores referentes a factores influyentes en la implementación de las políticas públicas establecidas en la ley 1448 de 2011, se logró construir un acercamiento conceptual y teórico, el cual sentó las bases fundamentales para analizar el grado de eficacia en la implementación de la política pública de restitución de tierra en El Carmen de Bolívar durante el periodo 2022 - 2023.

En concordancia con lo anterior, para continuar dándole cumplimiento al segundo objetivo de este estudio, se procedió a realizar un abordaje investigativo, de manera presencial a las entidades públicas relacionadas con la implementación de la política pública de restitución de tierras, como son la URT con sede en El Carmen de Bolívar y a la alcaldía municipal, con la finalidad de conocer sus aciertos y dificultades en la implementación de la política pública de

restitución de tierra, de tal manera que con dicha información se pueda realizar un acercamiento que permita determinar los principales factores influyente en el nivel de eficacia de dicha política según los planteamientos propuestos en la Teoría de la Implementación de Políticas Públicas.

Los actores seleccionados para tal abordaje fueron El Director Territorial de la URT con Sede en El Carmen de Bolívar, y el Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas; a los cuales se le procedió realizar una entrevista semiestructurada con la finalidad de obtener información fiable que permitiera dar a conocer el panorama actual de la implementación de las políticas públicas en este municipio. Es de anotar que también se quiso hacer un acercamiento al Alcalde Municipal y Secretario de Gobierno del municipio de El Carmen de Bolívar, a los cuales se les solicito muy formalmente por escrito una entrevista con fines académicos para el presente estudio, sin obtener respuesta alguna.

En relación con el Director Territorial Bolívar de la URT, Doctor Mauricio Martínez Rivillas. Este actor fue seleccionado porque direcciona la URT con sede en El Carmen de Bolívar, entidad de un orden nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por lo cual podría brindar información referente a la implementación de las políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de los procesos de restitución de tierra llevados a cabo en la actualidad en este municipio.

Para lograr acceder a la entrevista con este actor se procedió a solicitar una cita de forma presencial, exponiendo los motivos para la misma, los cuales eran netamente académico y tenían como principal objetivo servir de instrumento en la recolección de información que conllevaran finalmente al cumplimiento del objetivo principal de esta investigación. Dicha cita fue

programada para el día 11 de julio del 2023 inicialmente a las 10 de la mañana, pero posteriormente fue pospuesta para las 3 de la tarde.

Una vez cumplido el plazo para dicha entrevista, la atención ofrecida por el entrevistado fue amena y cordial, el cual dispuso con un tiempo estimado de 44 minutos en el cual le dio respuestas a cada uno de los interrogantes planteados de manera clara y objetiva, los cuales fueron registrado a través de una grabación en un dispositivo celular.

En relación con la entrevista realizada al Coordinador de la mesa de participación efectiva para las víctimas, en representación del Señor Edgardo Flórez, el cual fue seleccionado dentro de esta investigación por considerarse un porta voz de las víctimas del conflicto armado en este municipio, el cual podría brindarnos información referente a la eficacia del cumplimiento de la política de restitución de tierra de forma general, así como conocer las dificultades que han podido implicar un no cumplimiento en este tipo de políticas, y el nivel de participación de las comunidades afectadas por el despojo de tierras, y evaluar si se promueve su empoderamiento, perspectivas y necesidades en la implementación de esta política pública.

El acercamiento a este actor se hizo a través de una solicitud verbal en la oficina de la Mesa de Víctimas, ubicada en el bloque administrativo de la Unidad de Víctima. Es de anotar que en esta ocasión el procedimiento fue un poco más riguroso debido a la desconfianza latente en esta población, para lo cual fue indispensable realizar la respectiva identificación que me acreditara como estudiante de la UNAD. Una vez verificada la información se me fue otorgada una cita para el día 25 de julio del 2023 a las 8 de la mañana.

Llegado el día y la hora para dicha entrevista, me desplace desde temprana hora para cumplir con dicha cita, donde al igual que en la entrevista anterior, la atención ofrecida por el entrevistado fue amena y cordial, el cual dispuso con un tiempo estimado de 54 minutos en el

cual contesto con detalles todos los interrogantes planteados, los cuales fueron registrado a través de una grabación en un dispositivo celular. Es importante resaltar el gran entusiasmo del Señor Edgardo Flores quien a través de dicha investigación vio la oportunidad de sacar a la luz pública una serie de falencias que obstaculizan la eficiencia de la implementación de las políticas públicas de víctimas y de restitución de tierras.

En otro sentido se realizó un abordaje a los sitios oficiales de la URT con sede en El Carmen de Bolívar, y a la página oficial de la alcaldía de este municipio con la finalidad de identificar la ejecución de programas relacionados directamente con la implementación de la política pública de restitución de tierra entre los años 2022 – 2023.

En relación con la alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar según el Informe de Rendición de Cuenta año 2022 siguiendo los lineamientos establecidos en su Pilar 1 el cual tiene relación con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso de suelo, y cuyo principal objetivo es “buscar la distribución y protección jurídica de la propiedad de la tierra, a partir de la promoción de acceso equitativo, su formalización, restitución y la administración de los predios rurales” (pág. 7), en trabajo articulado con la Agencia Nacional de Tierra y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desarrolló procesos de restitución y titulación de predios rurales, así como la realización de predios catastral, apoyando dicho proceso con logística e información, y con el compromiso de presentar a las fuentes de financiación dicho proyecto para que este se pueda beneficiar. De lo anterior se adjunta registro en el apéndice A.

En relación con dicho informe no se registraron más avances sobre programas relacionados con la política de restitución de tierra implementados por dicha entidad.

En cuanto a los trámites administrativos de las solicitudes y procesos de restitución de tierras durante la vigencia 2022, la URT con sede en El Carmen de Bolívar, en relación a las solicitudes recibidas en ese municipio tomo decisiones de fondo respecto a 31 solicitudes no inscritas y 19 inscrita durante el año 2022, de las cuales 30 fueron presentadas a los jueces de Restitución de Tierras como demandas sin ningún fallo en la actualidad. En total a la fecha existen 160 solicitud en trámite vigente en el municipio de El Carmen de Bolívar.

En cuanto a los Juzgados de Restitución de Tierras de El Carmen de Carmen de Bolívar, según los registros que reposan en la página de la URT, en la sección Sentencia (2023); desde finales del año 2020 hasta la actualidad no se han registran fallos a favor de reclamantes.

Procesamiento de la Información

En cuanto al análisis de las entrevistas, se realizará un ejercicio hermenéutico de identificación de expresiones comunes, los cuales construirán una visión amplia y concreta del estado e impacto del objeto de investigación en el ámbito social. Por lo tanto, se buscará analizar esos factores influyentes en la implementación de la política pública de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar, relacionados con los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión.

Por lo tanto, en relación a lo expuesto anteriormente, con esta metodología se pretende comprender diversos aspectos relacionados con la implementación y eficacia de dicha política, como son, comprender las percepciones, experiencias y opiniones de los participantes, como funcionarios o representantes de las víctimas, sobre la política de restitución de tierras. Esto incluye su conocimiento, roles y responsabilidades, así como su perspectiva sobre los desafíos, logros y deficiencias asociadas con la política.

Además, se busca analizar cómo se llevan a cabo la implementación de la política de restitución de tierras. Esto incluye los pasos, procedimientos y criterios utilizados para identificar y seleccionar los casos de restitución, así como las estrategias y acciones emprendidas para apoyar a las víctimas durante el proceso. Por otro lado, se pretende investigar qué recursos humanos, financieros y técnicos se asignaron para la implementación de la política y cómo se utilizaron.

También se analizará el tipo de apoyo brindado a las víctimas, tanto durante el proceso de restitución como después de la misma. En otro sentido, se pretende analizar cómo se coordina la implementación de la política de restitución de tierras con otras entidades o niveles de gobierno, así como la colaboración con organizaciones de la sociedad civil u otras instituciones relevantes. Esto incluye analizar los mecanismos existentes para una coordinación efectiva y el intercambio de información entre los diferentes actores involucrados en la restitución de tierras.

Finalmente, se analizará el impacto de la política de restitución de tierras en las comunidades afectadas y en las víctimas de despojo. Esto puede incluir un análisis de los resultados logrados, los cambios positivos observados y las medidas adoptadas para una reparación integral. También se explorarán los mecanismos de monitoreo y evaluación utilizados para medir la eficacia de la política.

Factores Socio-Políticos Influyentes en la Implementación de la Política Pública de Restitución de Tierras en El Carmen de Bolívar 2022-2023.

Para dar cumplimiento al presente objetivo específico fue indispensable tomar como base los datos obtenidos de las entrevistas realizadas a los actores involucrados en la presente investigación, así como los datos recolectados de las páginas oficiales de la URT y alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar, los cuales se cimentaron tomado como base los planteamientos propuestos en la Teoría de la Implementación de la Política Pública, la cual proporciona un marco conceptual para comprender cómo se implementan las políticas públicas, examinando los procesos políticos, las instituciones y los actores involucrados en la implementación de políticas, así como los factores que afectan su eficacia.

En concordancia con lo anterior la implementación de la política pública de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar se ha visto influenciada por tres factores principales como son los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión.

Los Asuntos Burocráticos

En relación con los asuntos burocráticos una de las primeras falencias identificadas en las entrevistas y que evidencia poca eficacia en la implementación de la Política Pública de Restitución de Tierras en El Carmen de Bolívar, se asocia a la coordinación y colaboración entre los diferentes actores involucrados con esta política pública, toda vez que entre la URT con sede en El Carmen de Bolívar y la alcaldía de este mismo municipio, solo se manejan temas muy puntuales, sin llegar al establecimiento de estrategias compartidas de alto impacto.

Además a través del análisis de fuentes primarias correlacionada con datos obtenidos de la página oficial de la alcaldía de municipal de El Carmen de Bolívar se pudo determinar que esta última no toca temas de fondo relacionados con la política pública de restitución de tierras,

inmiscuyéndose solo en temas relacionado con el catastro multipropósito que va de la mano a la formalización de acuerdo a lo establecido en su Informe de Rendición de Cuenta año 2022, apoyando dicho proceso solo con logística e información, y con el compromiso de presentar a las fuentes de financiación dicho proyecto para que este se pueda beneficiar.

En otro sentido muchas sentencias proferidas por los Juzgados de Restitución de Tierras quedan en el papel o letra muerta, debido a la falta de voluntad política de las instituciones territoriales, las cuales tienen que cumplir con una serie de medidas y ordenes estructurales, las cuales tienen que ver con accesos y mejoramiento a vías terciarias, accesos a servicios públicos, acceso a equipamientos rurales como centros de salud y escuelas, con la finalidad de que los restituidos queden asegurados con una formación y capacitación. Estas medidas no solo buscan que la restitución sea sostenible, sino garantizar condiciones de dignidad en el retorno de quienes fueron restituido. Al no materializarse las garantías anteriores se han evidenciado casos en el que los reclamantes al no ver posibilidad real de recuperar sus predios o de explotarlos económicamente de manera sostenida, se ven en la obligación de negociarlos o venderlos inclusive con el mismo opositor.

Lo anterior se relaciona con lo señalado por Pressman y Wildavsky (1976) quienes afirman que, “en la implementación de una política pública, la separación de diversos actores como son las entidades de un orden nacional y las de un orden local, hace que la implementación de la política pública se convierta en un proceso complejo y a la vez impredecible”. En ese mismo orden de ideas Matland (1995) considera que “la implementación de políticas a menudo implica la coordinación entre múltiples niveles de gobierno, desde el nivel central hasta el local, y cada nivel de gobierno puede tener sus propias agendas y prioridades, lo que puede complicar la implementación”.

Una segunda falencia hace relación con el nivel de participación de las comunidades afectadas por el despojo de tierras en los procesos de restitución, lo cual es nulo según lo manifestado por el Coordinador de la Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas, el cual expresó que nunca se ha promovido dicha participación. Inclusive, en relación con los proyectos productivos a la población campesina se le han impuesto actividades no acordes a su idoneidad, lo cual ha conllevado al fracaso de muchos de estos proyectos debido a factores como la inexperiencia, la falta de oportunidades comerciales y el cambio climático.

En relación con el apoyo brindado a las víctimas durante el proceso de restitución, la orientación es poca y no es suficiente para garantizar sus derechos, no hay instrucciones suficientes y muchas de estos reclamantes no se le brindan las garantías, ni la permanencia en el territorio. Además, otra falencia existente es que las entidades públicas relacionadas con los procesos de restitución no facilitan el acceso a la información referente a los procesos que llevan las víctimas.

Lo anterior se sustenta a partir de lo expresado por Radin (2020), el cual “reconoce la interacción compleja entre diversos actores involucrados en la implementación de políticas, incluyendo funcionarios gubernamentales, grupos de interés, ciudadanos y otros. Estas interacciones pueden influir en el proceso y los resultados de la implementación”.

La Distribución de Recursos

En relación con este factor, la primera falencia identificada a través de la metodología aplicada hace referencia al importante pero insuficiente recurso humano con que cuenta la URT en el municipio de El Carmen de Bolívar, lo cual representa uno de los problemas grandes para avanzar en la implementación de la política de restitución, debido a la carencia de personal

capacitado para medir los predios o georreferenciaciones, lo cual es un insumo indispensable para la política de restitución, en contraste con el número de solicitudes que se deben tramitar.

Lo anterior también se asocia con la ausencia de personal disponible de la Fuerza Pública impide un acompañamiento permanente a las diligencias administrativas y judiciales que se deben practicar en las áreas rurales, teniendo en cuenta que la acción misional de restituir tierras representa un riesgo debido a sus detractores, sus enemigos y sus contradictores, y más aún cuando la disputa por la tierra es una de los elementos que mayor violencia ha producido en Colombia. Lo anterior ha traído como consecuencia que muchas salidas a terrenos para diligencia administrativas y judiciales se cancelen por falta del acompañamiento de la Fuerza Pública, toda vez que se evidencian intentos por parte de grupos armados ilegales de controlar nuevamente estos territorios y someter a la población civil, queriendo sustituir las funciones del Estado colocando en riesgo la consecución de las políticas públicas.

Con base a lo expuesto anteriormente se podría inferir que estas situaciones han conllevado en gran medida al alto número de negaciones a las solicitudes presentadas por los reclamantes de tierras en El Carmen de Bolívar, toda vez que entre los departamentos de Bolívar y Sucre se han recibido 10.500 solicitudes (La mayoría presentadas en El Carmen de Bolívar), de las cuales con tramites finalizados 3.720 fueron inscrita e incluidas en el registro de tierras abandonadas y despojadas (habilitadas para demanda), y 5.900 fueron no inscritas, por lo que no fueron incluida en dicho registro. Lo anterior refleja un 65% de solicitudes negadas para la inclusión en el registro de tierras abandonadas y despojadas. Señalado lo anterior, particularmente en el municipio de El Carmen de Bolívar, para el año 2022 se tramitaron 50 solicitudes de las cuales solo 19 fueron inscritas en el registro de tierras abandonadas y despojadas, y 31 fueron negada, es decir el 62% de las solicitudes no fueron inscritas.

Con relación a todo lo anterior se deduce que un factor determinante en el alto porcentaje de solicitudes negadas para la inclusión en el registro de tierras abandonadas y despojada es “la insuficiente capacidad de recursos disponibles con que cuenta la URT”, toda vez que Matland (1995) señala que, “la capacidad de las agencias gubernamentales y otras organizaciones involucradas en la implementación es fundamental, por lo tanto la falta de personal capacitado y capacidad administrativa puede obstaculizar la implementación efectiva de políticas”. En ese mismo sentido Radin (2020) “destaca la importancia de la estructura y la capacidad de las organizaciones gubernamentales en la implementación exitosa de políticas”. Este mismo autor argumenta que “las organizaciones deben estar bien equipadas, contar con el personal adecuado y tener la capacidad de respuesta para llevar a cabo las políticas de manera efectiva”. Este factor también puede estar asociado a un factor interno de la misma entidad como es su cultura institucional.

Lo anterior ha conllevado a que en El Carmen de Bolívar en relación con los procesos de restitución de tierras se cuenten con instituciones paquidérmicas las cuales en muchas ocasiones inducen al reclamante a caer en una telaraña jurídica de procedimientos y de formalidades, quienes quedan atrapados tanto en etapa administrativas como en etapa judicial por causa de una serie de requisitos que se deben cumplir, superar, recorrer y tramitar para que se llegue tanto a una decisión de fondo como a una sentencia, porque se trae a colación una serie de normatividades de la justicia ordinaria o de los procedimientos ordinarios que intentan imponérsele a este procedimiento especial que es de justicia transicional y se convierte en el principal obstáculo para avanzar en este proceso, por lo que procedimientos que deben demorar cuatro meses, se tardan hasta dos o tres años en estudio para analizar y recabar todo el material probatorio y llegar a una decisión de fondo.

Una segunda falencia identificada que se relaciona con el factor de distribución de recursos tiene que ver con la disponibilidad de recursos económicos, los cuales guardan una estrecha relación con el cumplimiento de las sentencias falladas por los Juzgados de Restitución de Tierras debido a que muchos de los predios beneficiados por sentencias se encuentran en la actualidad ocupados por segundas personas que coincidentemente también sufrieron hechos de violencia y viven en situaciones precaria económicamente, las cuales también son reconocidos en los fallos como segundos ocupantes; por lo que el Estado también le debe garantizar condiciones dignas a estos segundo ocupantes a través de una indemnización o una compensación económica con predios equivalentes o que permita reubicarlos en otro predio de mejor manera, dado que ellos tiene que salir del predio para poder realizar la entrega al restituido, lo cual requiere unos recursos adicionales, pero también requiere la necesidad de que hayan tierras disponible para reubicarlos, y El Carmen de Bolívar es una zona donde hubo una alta concentración de tierra, la cual es muy difícil acceder, como tampoco se tienen todo los recursos para la compra de esas tierras, por lo que se vienen asignado recursos y predios, pero hace falta más de esos recurso y contar con tierra que se ajuste a las necesidades y a los requisitos establecidos.

Lo anterior hace paridad con lo expuesto por Radin (2020) quien introduce el concepto de "disonancia estructural", el cual se refiere a la brecha entre las expectativas y la realidad en la implementación de políticas. Esta disonancia puede surgir cuando las organizaciones no tienen los recursos, para cumplir con las expectativas en la implementación de la política.

La Supervisión de la Política Publica

Finalmente, este factor hace relación a los mecanismos de monitoreo y evaluación utilizados para medir y evaluar la eficacia de la política de restitución de tierras, de acuerdo a lo

planteado por Radin (2020) quien aboga por la importancia de medir y evaluar el desempeño de las organizaciones en la implementación de políticas para garantizar la rendición de cuentas y mejorar la eficacia.

Se pudo identificar que los indicadores que manejan la URT son indicadores contruidos desde Planeación Nacional, como son, numero de decisiones de fondo, de etapa administrativa, número de sentencias de restitución en etapa judicial, por lo cual no permite evidenciar realmente si cambiaron o no las vidas de las personas, si se garantizó el goce efectivo o no de los derechos. Son indicadores que pueden ser manipulables o manejables porque se estaría hablando de producción de documentos como Actos Administrativos y Providencia Judicial, los cuales son documentos en el que la política pública puede estar todavía ausente.

Conclusiones

En este estudio de políticas públicas se pudo determinar que los factores y variables principales que influyen en la eficacia de la implementación de las políticas pública de restitución en el municipio de El Carmen de Bolívar son: los asuntos burocráticos, la distribución de recursos y la supervisión de la política pública.

Por lo tanto, en ese sentido las entrevistas con los actores permitieron identificar que los asuntos burocráticos influyen en la eficiente implementación de la política pública debido a la falta de coordinación entre los diferentes actores, como en el caso de la URT y la alcaldía municipal, los cuales no toca temas de fondo tendientes al resarcimiento de la propiedad de los reclamantes; o en el caso de la alcaldía municipal la cual no cumple a cabalidad con las sentencias proferidas por los Juzgados de Restitución de Tierra referentes al cumplimiento de una serie de medidas y ordenes estructurales las cuales buscan garantizar condiciones de dignidad en el retorno de quienes fueron restituido; o aún más en el caso en el que las instituciones (URT o alcaldía) no vinculan activamente a los reclamante durante los procesos de restitución.

En relación con la distribución de recursos, las entrevista con los actores permitieron determinar que el escaso recurso humano y técnico en la URT, y la no disponibilidad permanente de la Fuerza Pública para el acompañamiento de las diligencia administrativas y judiciales ha conllevado a una parsimoniosa celeridad en los procesos de restitución y aun alto porcentaje de negaciones de las mismas. Lo anterior fue lo que podría haber conllevado a un alto porcentaje de solicitudes negada en el año 2022, situación que contrasta con los resultados obtenidos a nivel regional y nacional evidenciados en el apéndice B, o en los fallos proferidos por los Jueces de

Restitución de Tierras en El Carmen de Bolívar, quienes desde finales del año 2020 hasta la actualidad no han registran fallos a favor de reclamantes.

En ese mismo orden de ideas se pudo establecer que los escasos recursos económicos se convertido en una de las principales causas en el no cumplimiento de sentencias de restitución de tierras, debido a la no disponibilidad de dinero o tierras para garantizar las condiciones dignas a los segundos ocupantes.

Haciendo alusión a la supervisión, con las entrevistas se pudo determinar que los indicadores utilizado para medir la eficacia de la política pública de restitución son manipulables por tratarse de números y cifras las cuales no permite evidenciar realmente si cambiaron o no las vidas de las personas, o si se garantizó el goce efectivo o no de los derechos de las personas reclamantes.

En relación con la teoría aplicada, se puede observar que está en parte explica la implementación de la política pública objeto de estudio, dada que proporciona un marco teórico para comprender cómo se implementan las políticas públicas, examinando los procesos políticos, las instituciones y los actores involucrados en la implementación de políticas, así como los factores que afectan su eficacia.

La teoría de la implementación presta especial atención a los actores involucrados en la ejecución de una política. En el caso de la restitución de tierras, la participación activa y la colaboración efectiva entre diferentes partes interesadas, como el gobierno, las comunidades afectadas y otros actores relevantes, son cruciales para el éxito de la implementación. En otro sentido, la teoría de la implementación destaca la importancia de los recursos y las capacidades necesarios para llevar a cabo una política. La falta de recursos adecuados, tanto financieros como humanos, puede obstaculizar la restitución de tierras. Además, la capacidad institucional para

gestionar y supervisar el proceso de restitución también influye en su eficacia. Por otra parte, esta teoría pone énfasis en la necesidad de un monitoreo y evaluación continua, así como el establecimiento de mecanismos eficientes para evaluar el progreso y ajustar la política según sea necesario para garantizar su éxito a lo largo del tiempo.

En relación con el proceso de indagación realizado a los lineamientos establecidos en la Ley 1448 de 2011 asociados a la revisión de antecedentes académicos vinculados con la presente investigación, se pudo determinar que en El Carmen de Bolívar los procesos de restitución de tierras, no van acorde a los parámetros establecido en la ley, lo que hace imperioso que las entidades vinculadas con esta política pública se empoderen de manera articulada y puedan así brindar un cumplimiento eficaz en los procesos de restitución de tierras.

Finalmente, se pudo establecer que la política pública de restitución de tierras en El Carmen de Bolívar no ha sido del todo eficaz pese a la presencia permanente de instituciones especializadas en la materia en este municipio (URT y Jueces de Restitución de Tierras) y a la existencia en Colombia de un marco constitucional garantista de derechos fundamentales, los cuales se encuentran consagrados en una serie de Convenios Internacionales que protegen de manera integral a la población desplazada y que han sido ratificados en nuestra normatividad.

Recomendaciones

De acuerdo a los resultados obtenidos en el análisis desarrollado en la presente investigación, lo principal es instar al gobierno central a la realización de una revisión en los lineamientos de la política pública de restitución de tierras a nivel nacional, y a construir sobre lo construido, de tal forma que se puedan detectar y corregir las principales fallas que impiden su correcta eficacia, las cuales han contribuido a un alto porcentaje de solicitudes negadas, por lo cual es indispensable la adopción de nuevas directrices no solo en la Dirección Territorial Bolívar con sede en El Carmen de Bolívar, sino en todas las Direcciones Territoriales a nivel país.

En lo relacionado a los asuntos burocráticos, se le hace una invitación a todos los funcionarios comprometidos con el cumplimiento de la política pública de restitución de tierra, URT, alcaldía municipal y Jueces de Restitución; a trabajar mancomunadamente y con el mismo objetivo el cual es prestar un servicio público dirigido a las personas víctimas que en ocasión del conflicto armado que fueron erradicadas de sus territorios, perdiendo todo lo que tenían, y que en la actualidad poseen como única herramienta estos mecanismos de restitución dirigidos a garantizarle una reparación integral a través del retorno a sus territorios, y que no vuelvan a ser despojados de ellos.

Lo anterior sugiere a los entes territoriales a mantener la voluntad política y contribuir en el cumplimiento de las sentencias proferidas por los Jueces de Restitución de Tierras con el fin de garantizar condiciones de dignidad en el retorno de quienes fueron restituidos. En otro sentido se recomienda establecer un marco legal claro que defina roles, responsabilidades y procesos de colaboración entre los entes nacionales y locales en la restitución de tierras, así como la creación

de comités interinstitucionales entre la URT y alcaldía municipal, con representación de ambas instancias, para coordinar y tomar decisiones conjuntas.

En cuanto a la alcaldía municipal de El Carmen de Bolívar es recomendable que fortalezca sus capacidades técnicas en la cartera de agricultura, teniendo en cuenta que esta secretaria puede hacer parte del componente integral en la implementación de la política pública de restitución en el municipio a través de orientación y capacitación de la población campesina restituida, toda vez que la ley 715 de 2001, en su artículo 76 señala las competencias de los municipios en otros sectores, entre los cuales indica que los municipios deben de promover participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural, así como construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, verdales y aquellas que sean propiedad del municipio, y establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, entre los cuales se incluye la población desplazada.

Respecto a la vinculación y participación de los reclamante en los procesos de restitución, es indispensable que exista un acercamiento de la URT a las Mesa de Participación Efectiva para las Víctimas, en cuanto que siendo esta última una entidad creada por la ley en representación de todas las víctimas, se puedan lograr acercamientos confiables con toda la sociedad civil, de tal forma de que quienes hayan sido víctimas de desplazamiento y de despojo vuelvan a acercarse a presentar sus solicitudes a la URT.

Lo anterior también se asocia con la asignación de proyectos productivos, los cuales deben de otorgarse acorde a las capacidades de los reclamantes aprovechando su experticia y habilidades campesinas, así como impulsándolo en el ámbito comercial a través de la inclusión al mercado regional y nacional. No sobra mencionar que las entidades públicas vinculadas con la implementación de la política pública en El Carmen de Bolívar deben proporcionar a los

reclamantes información clara y accesible sobre la política de restitución de tierras, los procesos involucrados y los derechos de las víctimas, y realizar consultas y diálogos participativos con las víctimas para recoger sus opiniones, necesidades y expectativas.

Dicho lo anterior es indispensable que en este tipo de política pública se tome a la población desplazada como eje central del proceso de restitución, así como priorizar los objetivos de la política pública en busca del cumplimiento del principio de la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política como elemento clave en la garantía de los derechos fundamentales.

En relación con la distribución de recursos es indispensable que el gobierno central incorpore en su Plan Nacional de Desarrollo un artículo que compense económicamente con predios equivalentes a los segundos ocupante de tal forma que se le pueda dar cumplimientos a dichas sentencias, o en otro mejor escenario refinanciar la política pública de restitución, realizando un análisis exhaustivo de las necesidades y demandas de las comunidades afectadas por la restitución de tierras, así como identificando las áreas geográficas y los grupos de población que requieren una atención prioritaria; y algo muy importante es el establecimiento de mecanismos transparentes para la asignación de recursos, asegurando que el proceso sea claro y comprensible.

En cuanto a la supervisión de la política pública, la recomendación va encaminada a la construcción indicadores contundentes o más afinados, o más consensuados en el cumplimiento de los fallos, que puedan determinar el impacto si realmente se logró transformar las vidas de las personas y transformar los territorios, por lo cual es indispensable la realización de evaluaciones participativas que involucren a las comunidades afectadas y a otros actores locales en la recolección y análisis de información.

Referente al proceso de recolección de información en la presente investigación, se les hace una invitación a las entidades territoriales, no solo en el municipio de El Carmen de Bolívar, sino en todos los municipios y distritos del territorio colombiano, para que sean más participes en este tipo de estudios, los cuales tienen como único propósito identificar y corregir las fallas que puedan surgir en los procesos y procedimientos referentes a la Administración Pública, las cuales tienen como principal objetivo brindar un servicio público dirigido al bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de todas las personas, y especialmente a aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, como es la población desplazada por causa del conflicto armado.

Para finalizar, la invitación es que se tomen los resultados del presente estudio como insumos en la consecución de futuras investigaciones dadas las conclusiones extraídas, las cuales ofrecen una perspectiva sólida sobre el tema estudiado, estableciendo así un punto de partida idóneo para la expansión y profundización del conocimiento en áreas relacionadas, lo cual puede conllevar a la identificación de nuevos hallazgos y al establecimiento de nuevas conclusiones.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Municipal El Carmen de Bolívar. (2023). *Informe de Rendición de Cuentas 2022 PDET - Alcaldía Municipal De El Carmen De Bolívar—Más Ciudad*. <http://www.elcarmen-bolivar.gov.co/control/informe-de-rendicion-de-cuentas-2022-pdet>
- Agencia EFE S.A. (2021, diciembre 15). *La restitución de tierras en Colombia solo avanzó un 8,6 % en diez años*. SWI swissinfo.ch. https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-tierras_la-restituci%C3%B3n-de-tierras-en-colombia-solo-avanz%C3%B3-un-8-6---en-diez-a%C3%B1os/47196114
- Arévalo, C. V. (2007). *ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>
- Arrieta, J. L. A. (2017). *Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: El caso de El Carmen de Bolívar – Colombia*. <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/6775/Tesis%20Jorge%20Luis%20Alvis.pdf?sequence=1>
- Bailey, Stephen K. and Edith K. Mosher, (1968) *ESEA The Office of Education Administers a Law*, Syracuse University Press. Recuperado de: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/esea-the-office-of-education-administers-a-law-by-stephen-k-bailey-and-edith-k-mosher-syracuse-the-syracuse-university-press-1968-pp-393-1000/4883DFBC17543C0C7E7998A4E1535F90>
- Bardach, Eugene (1978), *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Massachusetts Institute of Technology Press.

- Betancourt, M., & Ramírez, C. (2008). *Política Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública*. <https://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/2-Politica-Publica-Territorial.pdf>
- Calderón Rojas, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: Hacia el posconflicto. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, 62, 227-257.
- Castrillón-Torres, G. A., & Cadavid-Ramirez, H. J. (2018). Proceso de paz entre gobierno colombiano y las FARC-EP: Camino hacia la reincorporación de combatientes*. *Entramado*, 14(2), 148-165.
- Carraza Jimenez, D. C. (2020). *El conflicto armado interno en Colombia dejó más de 265 mil víctimas fatales entre 1958 y 2020*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/el-conflicto-armado-interno-en-colombia-dejó-más-de-265-mil-víctimas-fatales-entre-1958-y-2020/2061032>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Tierras Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. <https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/balances-jep/descargas/balance-tierras.pdf>
- Cifuentes Chaparro, S. E. (2016). *Restituir tierras en la guerra: Un análisis crítico del discurso de la política de restitución de tierras en Colombia: Reflexiones a partir del campesinado de Chibolo, Magdalena*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56876>
- CNMH. (2023, septiembre 25). Montes de María archivos. *Centro Nacional de Memoria Histórica*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/tag/montes-de-maria/>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2022). ¿Porque en los Montes de María? Genial.ly. <https://view.genial.ly/5ef2770dc060010d875c1f22>

CONSTITUCION POLITICA. *Articulo 90* (1991).

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#90

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

Corte Constitucional. (2017). *T-083-17 Corte Constitucional de Colombia*.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-083-17.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *CASO DE LAS MASACRES DE ITUANGO VS. COLOMBIA, SENTENCIA DE 1 DE JULIO DE 2006*.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf

Cortés, P. M. (2013). *LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA EN CONTEXTO*. <https://www.tni.org/files/download/martinez-ley-de-victimas-web.pdf>

De la Torre Rodríguez, J. F. de la. (2014). *Reforma municipal y capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México: Un estudio comparado en sies municipios del estado de San Luis Potosí, México (1983-2000)*. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/38208>

Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior. (2020). “Orientaciones para la incorporación Estrategia de las Políticas Públicas de Víctimas y Restitución de Tierra en los Planes Territoriales de Desarrollo 2016-2019”. Recuperado de:

https://pruebaw.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_victimas_planes_de_desarrollo_1.pdf

Díaz, C., Sánchez, N., & Uprymni, R. (s. f.). *Reparar en Colombia: Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>

- Díaz Granados Guerra, A. S. (2015). Los resultados de la aplicación de la ley 1448 de 2011 en Colombia y el Magdalena—Logros y obstáculos en la ruta de reparación de víctimas. *instname: Universidad de los Andes*.
<https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/17513>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2022). *Participación activa de Víctimas del Conflicto Armado*. <https://pazvictimas.dnp.gov.co/Paz-con-enfoque-territorial/Paginas/participacionactivadevictimas.aspx>
- Duica, A. (2013). *Geografía de la Violencia en El Carmen de Bolívar 1990-2010*. Tesis de Maestría, Universidad de los Andes.
- Elmore, Richard (1978), “Organizational Models of Social Program Implementation” in Public Policy, vol. 26, núm. 2. Recuperado de: <https://typeset.io/papers/organizational-models-of-social-program-implementation-t4fchrwnna>
- Fundación Ideas para la Paz. (2022). *ANÁLISIS REGIONAL DE LOS MONTES DE MARÍA*.
<https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/MontesdeMariaweb.pdf>
- Gómez, R. S., & Prada, M. A. (2013). *Reflexiones en torno a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la restitución de tierras en Colombia*.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n119/v43n119a03.pdf>
- Hjern, Benny and Chris Hull, (1982) “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, in European Journal of Political Research, núm.10. Recuperado de: <http://hj.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A318502&dswid=7858>
- IRIARTE, D. R. (2022, junio 28). *12 mil hectáreas de tierras restituidas a víctimas del conflicto en Bolívar*. www.eluniversal.com.co. <https://www.eluniversal.com.co/regional/12-mil-hectareas-de-tierras-restituidas-a-victimas-del-conflicto-en-bolivar-BX6752003>

- Jaramillo, S. (2017). *LA PAZ TERRITORIAL*. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Kaufman, Hebert (1973), *Administrative Feedback: Monitoring Subordinate's Behavior*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Laguna Berrio, M. P. (2019). *LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS: ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE PROTECCIÓN PROFERIDAS POR LOS JUECES DE TIERRAS EN EL MUNICIPIO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR, PERIODO 2012 AL 2019*.
<https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/14685/Informe%20final-Mayra%20Laguna-%20APROBADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Luna, W. F. M., & Salazar, M. L. G. (2023). Despojados y desplazados: Una mirada a la justicia de restitución de tierras desde sus sentencias. *Díkaion*, 32(1), Article 1.
<https://doi.org/10.5294/dika.2023.32.1.4>
- Matland, R. (1995). Richard E. Matland (1995) «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Marie, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14536/eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-que-queremos-decir>
- Maranto, M y González, E. (2015). “*Fuentes de Información*”. Universidad Autónoma de Hidalgo. Recuperado de:

<https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf>

- Miranda-Escolar, B. (2019). LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA ASIGNATURA PENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN. *Revista Colegiada de Ciencia*, 1(1), 1-18.
- Mejía Jiménez, J. (2012). *Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social | Analecta Política*.
<https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2995>
- Morris Rada, C., Bautista Revelo, A. J., & Davila Saenz, J. (2020). *¿Restitucion de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/09/DD-60-RESTITUCION-de-PAPEL-WEB.pdf>
- Muñoz, R. A. T. (2018). La construcción de paz e interiorización del posconflicto en Colombia: Tres décadas de garantía1. *Reflexión Política*, 20(40), 50-66.
- Parejo Alfonso, L. J. (1983). *Estado social y administración pública: Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=66744>
- Presidencia de la República - Colombia (Director). (2017, octubre 17). *La restitución hace de Carmen de Bolívar una «tierra de placeres»*.
https://www.youtube.com/watch?v=Eu8hFn_j3OI
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two*

Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.

University of California Press.

Radin, B. A. (2020). Defining Policy Analysis: A Journey that Never Ends. *Elements in Public Policy*. <https://doi.org/10.1017/9781108933193>

Revuelta, B. (2007). *La implementación de políticas públicas*.

<https://www.redalyc.org/pdf/720/72001610.pdf>

Ruiz R., N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: Una revisión histórica y demográfica. *Estudios demográficos y urbanos*, 26(1), 141-177. Recuperado de:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0186-72102011000100141&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Padilla, L. C. S. (2020). LA REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE DESPOJO DE TIERRAS A TRAVÉS DE LA ACCIÓN ESPECIAL DE RESTITUCIÓN: ANÁLISIS SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN. ESTUDIO DE CASO DEL MUNICIPIO EL CARMEN DE BOLÍVAR. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/cc5314be-e2ab-4f41-933b-2483bbf5f192/content>

Rein, Martin and Francine F. Rabinovitz (1978), "Implementation: a Theoretical Perspective" in W. D. Burham and M. W. Weinberg, *American Politics and Public Policy*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/46233351/2-Rain-y-Rabinovitz-Implementacion-Intencion-Accion>

Roth, A.-N., Calderon, victoria, Eslava Gómez, A., lopez, J., Parra, F., Zornoza, J., Rubio, R., Rosero, A., Cano, L., Jolly, J.-F., Ceron, L., Camacho, M., Herrera, M., Arrubla, D., Ballesteros-Cabrera, M., Martinez, A., Barreto, L., Fernandez, A., & Cuervo, J. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas (Roth D., A.-N.), (Ed.)*.

<https://www.researchgate.net/publication/294261058> Enfoques para el análisis de las políticas públicas Roth D A- N Ed#:~:text=Seg%C3%BAAn%20Roth%20(2002)%20%2C%20las,percibida%20como%20problem%C3%A1tica.%20...

Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian, *Effective Policy Implementation*, D.C. Heath

Silva, R. O. da, & Mascaró Sacristán, P. (2002). *Teorías de la administración* (1a ed). Thomson.

<https://biblioteca.ugc.edu.co/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=23056>

Sampieri, R. (2014). “*Metodología de la Investigación*”. Disponible en:

<https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Taylor, S. J., & Bodgan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*.

<https://pics.unison.mx/maestria/wp-content/uploads/2020/05/Introduccion-a-Los->

[Metodos-Cualitativos-de-Investigacion-Taylor-S-J-Bogdan-R.pdf](https://pics.unison.mx/maestria/wp-content/uploads/2020/05/Introduccion-a-Los-Metodos-Cualitativos-de-Investigacion-Taylor-S-J-Bogdan-R.pdf)

Tiempo, C. E. E. (2020, mayo 22). *158.000 víctimas, el saldo de 30 años de violencia en Montes*

de María. El Tiempo. [https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-](https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/informe-sobre-conflicto-armado-en-montes-de-maria-498474)

[narcotrafico/informe-sobre-conflicto-armado-en-montes-de-maria-498474](https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/informe-sobre-conflicto-armado-en-montes-de-maria-498474)

Tomassini, L. (1996). El proceso de globalización y sus impactos socio-políticos. *Estudios*

Internacionales, 29(115), Article 115. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1996.15051>

Ugarriza Uribe, J. E. (2013). *La dimensión política del postconflicto. Discusiones conceptuales y*

avances empíricos. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18591>

Unidad de Restitución de Tierras. (2023). *Sentencias por Departamento—URT*.

[https://www.urt.gov.co/sentencias-por-departamento/-](https://www.urt.gov.co/sentencias-por-departamento/)

[/document_library/SintN68izetz/view_file/1144019?_com_liferay_document_library_we](https://www.urt.gov.co/sentencias-por-departamento/-/document_library/SintN68izetz/view_file/1144019?_com_liferay_document_library_we)

[b_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.urt.gov](https://www.urt.gov.co/sentencias-por-departamento/-/document_library/SintN68izetz/view_file/1144019?_com_liferay_document_library_we_b_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_redirect=https%3A%2F%2Fwww.urt.gov.co/sentencias-por-departamento/)

[v.co%2Fsentencias-por-departamento%2F-%2Fdocument_library%2FSintN68izetz%2Fview%2F51473%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_navigation%3Dhome%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_deltaFolde%3D%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_orderByCol%3DmodifiedDate%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_curFolder%3D%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_curEntry%3D1%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_orderByType%3Ddesc%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_SintN68izetz_deltaEntry%3D20](#)

Unidad para las Víctimas. (2015). Reparación integral individual. *Unidad para las Víctimas*.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/reparacion-integral-individual/>

UNODC. (2022). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*.

[https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Illicitos 2021.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Octubre/Otros/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Illicitos_2021.pdf)

Valencia, M. (2020). *El análisis de políticas públicas*.

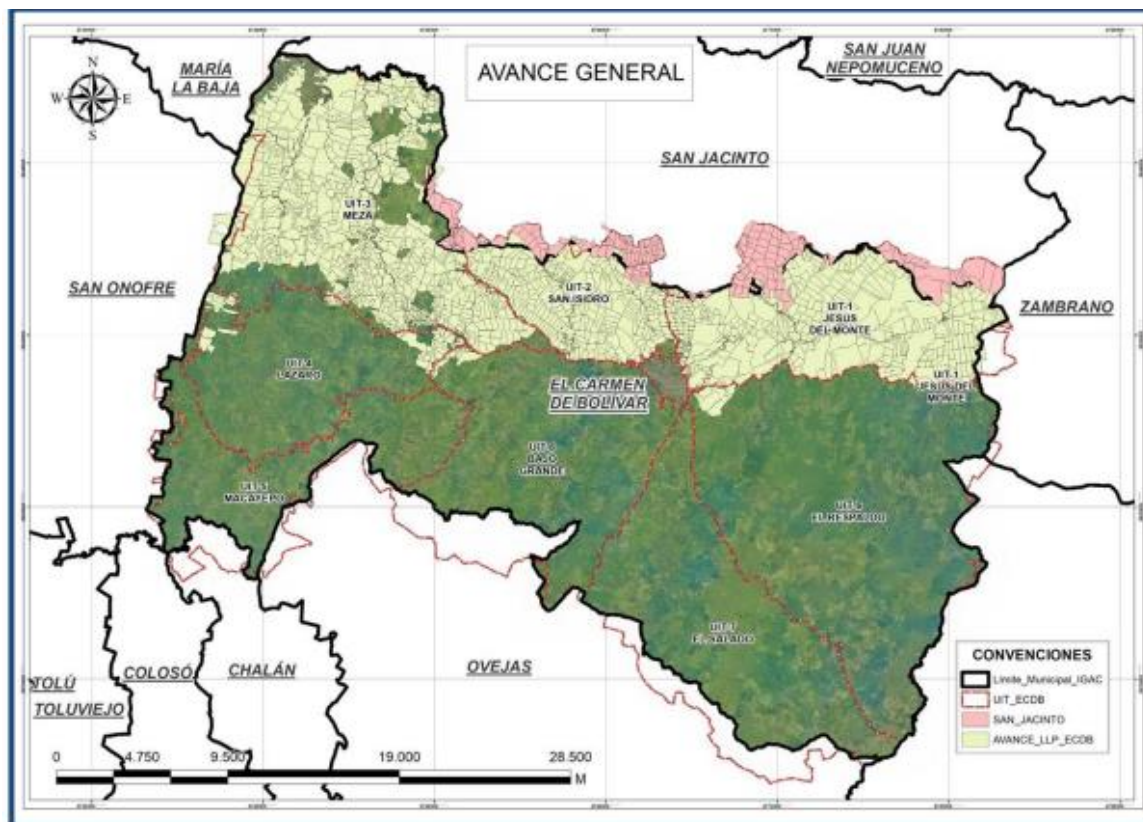
<https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1458/El%20ana%CC%81lisis%20de%20poli%CC%81ticas%20pu%CC%81blicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20an%C3%A1lisis%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20busca%20dar%20cuenta%20de%20la,que%20son%20de%20inter%C3%A9s%20p%C3%BAblico.>

- Valero, L. A. R., & Gómez, N. M. (2020). Las políticas distributivas en Colombia: De los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o “mermelada tóxica”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(132), Article 132.
<https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a01>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
<https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Yuni, J y Urbano, C. (2006). “*Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*”. Madrid: Editorial Brujas.

Apéndices

Apéndice A

Estado avances Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

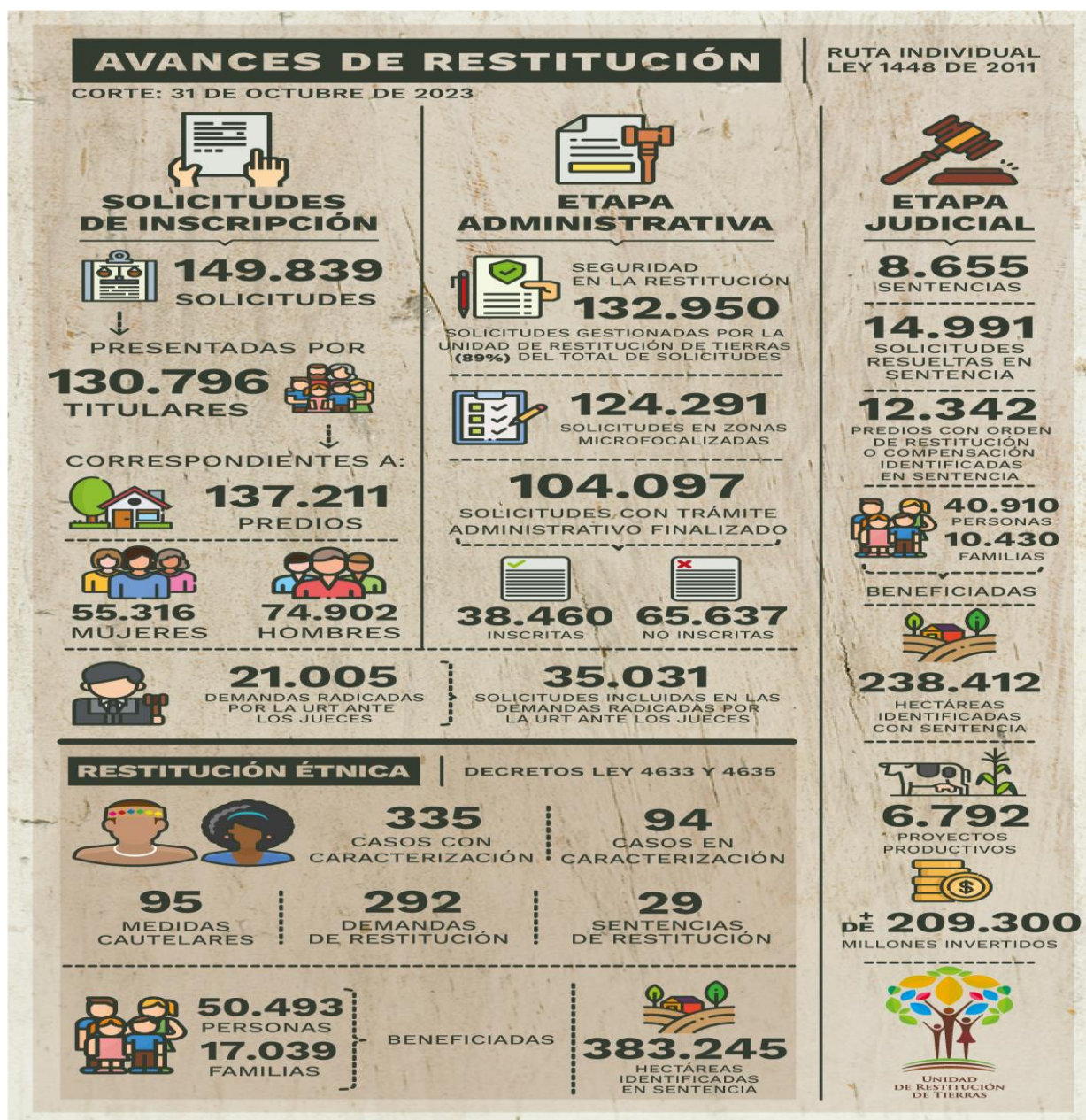


Fuentes: Informe Rendición de Cuentas 2022 Alcaldía El Carmen de Bolívar.

Recuperado: <http://www.elcarmen-bolivar.gov.co/control/informe-de-rendicion-de-cuentas-2022-pdet>

Apéndice B

Avances de Restitución de Tierras en Colombia según datos estadísticos URT (10/2023).



Fuente: URT.

Recuperado de: [https://www.urt.gov.co/o/adaptive-media/image/2394050/Preview-](https://www.urt.gov.co/o/adaptive-media/image/2394050/Preview-1000x0/Infografia_OCT-31-2023.jpg?t=1699392557617)

[1000x0/Infografia_OCT-31-2023.jpg?t=1699392557617](https://www.urt.gov.co/o/adaptive-media/image/2394050/Preview-1000x0/Infografia_OCT-31-2023.jpg?t=1699392557617)

Según datos estadísticos de la URT desde la expedición de la ley 1448 de 2011 hasta la fecha (octubre, 2023) se han presentado 149.839 solicitudes de inscripción, de las cuales solo 35.031 es decir 23,38 % se han radicado ante los Jueces de Restitución de Tierras, y de estas 14.991 es decir 42,79% se han resuelto en sentencias. Lo anterior ha dado como resultado 238.412 hectáreas identificadas en sentencias, 6.792 proyectos productivos que equivalen a 209.300 millones invertidos.