

**El Ordenamiento y Gestión del Desarrollo Territorial a la Luz de su articulación a la
Política de Restitución de Tierras. Caso de Estudio Municipio de Pore, Colombia**



Elaborado por:

Gloria Adriana Velandia Barrera

Director: PhD Arq. Juan Eduardo Chica

Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Facultad de Artes y Diseño

Maestría en Territorio y Ciudad

Bogotá, D.C.,

2020

Los abajo firmantes Jurados y Coordinador aprueban el trabajo de grado presentado por:

Gloria Adriana Velandia Barrera

Nota de aceptación

JURADO

JURADO

COORDINADOR DE TRABAJO DE GRADO

Bogotá, D.C., 30 de septiembre de 2020.

A mi esposo y mis hijos, por la paciencia y cariño con la que aguardaron las muchas horas que sacrifiqué y que no pude compartir en familia para completar mi sueño académico. Con muchísimo cariño,

Gloria Adriana.

Agradecimientos

La autora expresa sincero agradecimiento a la Universidad Jorge Tadeo Lozano, en especial al Dr. Juan Eduardo Chica, director de la tesis por su dedicación, orientación y profesionalismo permitiéndome alcanzar este logro.

Resumen

La política de Restitución de Tierras, emanada de la Ley 1448 de 2011, para impulsar el regreso de las familias desplazadas de sus tierras por las dinámicas de violencia del conflicto armado colombiano, plantea la inclusión de instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial para su mejor cumplimiento. Esta estrategia de la política de Restitución de Tierras es un aspecto determinante del desarrollo territorial de ciudades intermedias y de tamaño medio en el país, ya que es en esta escala territorial donde la violencia se ha dado con una mayor temporalidad y crudeza. Sin embargo, y a pesar de los avances que plantea la mencionada ley para el desarrollo de los territorios que han sido especialmente afectados por los procesos de desplazamiento forzado en el país, cabe preguntarse sobre las relaciones existentes entre los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo del territorio y las acciones y directrices de la política de restitución de tierras, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, que cumplan con el planteamiento de inclusión de estos instrumentos. Por ello, esta investigación se plantea como hipótesis que la incidencia de las políticas asociadas a la restitución de tierras en los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial, como medida de reparación en un marco de postconflicto, contribuyen al éxito de la reapropiación del territorio por las víctimas con un enfoque de desarrollo sostenible. Esta hipótesis es verificada en el caso del municipio de Pore, Casanare, el cual cuenta con procesos de restitución de tierras en marcha. Este municipio, de una población de 10.675 habitantes (DANE, Censo 2018), y localizado a 72km de la capital departamental Yopal, ha sido altamente afectado por los procesos de violencia de grupos paramilitares, especialmente, durante las dos últimas décadas. La metodología de investigación es de tipo cualitativa desarrollada como estudio de caso; incluye el análisis documental de los instrumentos de planificación y gestión vigentes, así como de la ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y las sentencias de protección y restitución en el caso de estudio; el análisis cartográfico de los cambios en el territorio; y el análisis de la percepción de actores en el territorio sobre los procesos y efectividad de la política de restitución de tierras en relación con los procesos de planificación y gestión territorial. Los resultados demuestran la necesidad de actualizar los instrumentos de planificación y gestión municipal, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448. De igual forma, se evidencia que la efectividad de estos procesos requiere de una caracterización de la población víctima, así como de la formulación de planes, programas y proyectos, con enfoques desde el abordaje de principios sólidos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Palabras Clave: Ordenamiento y gestión del desarrollo territorial; Política de Restitución de tierras; Postconflicto; Gobernanza y Capital Social; Sostenibilidad; Municipio de Pore, Casanare.

Abstract

The Land Restitution policy, emanating from Law 1448 of 2011, to promote the return of families displaced from their lands due to the dynamics of violence of the Colombian armed conflict, proposes the inclusion of planning instruments and management of territorial development for their better compliance. This strategy of the Land Restitution policy is a determining aspect of the territorial development of intermediate and medium-sized cities in the country since it is on this territorial scale where violence has occurred with a greater temporality and severity. However, and despite the progress made by the aforementioned law for the development of territories that have been especially affected by forced displacement processes in the country, it is worth wondering about the relationships between the instruments for planning and managing the development of the territory and the actions and guidelines of the land restitution policy, from a sustainable development perspective, that comply with the inclusion approach of these instruments. Therefore, this research hypothesizes that the incidence of policies associated with land restitution in the planning and management instruments of territorial development, as a repair measure in a post-conflict framework, contribute to the success of the reappropriation of the territory for victims with a sustainable development approach. This hypothesis is verified in the case of the municipality of Pore, Casanare, which has land restitution processes underway. This municipality, with a population of 10,675 inhabitants (DANE, Census 2018), and located 72km from the departmental capital Yopal, has been highly affected by the processes of violence by paramilitary groups, especially during the last two decades. The research methodology is qualitative, developed as a case study; It includes the documentary analysis of the current planning and management instruments, as well as Law 1448 of 2011: Victims Law and the protection and restitution sentences in the case study; cartographic analysis of changes in the territory; and the analysis of the perception of actors in the territory about the processes and effectiveness of the land restitution policy in relation to the planning and territorial management processes. The results demonstrate the need to update municipal planning and management instruments, in accordance with the provisions of Law 1448. Similarly, it is evident that the effectiveness of these processes requires a characterization of the victim population, as well as the formulation of plans, programs and projects, with approaches from the approach of solid principles of social, economic and environmental sustainability.

Keywords: Land Development Planning and Management; Land Restitution Policy; Colombia's Post-conflict; Governance and Social Capital; Sustainability; Municipality of Pore, Casanare.

Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 12 |
| Análisis del entorno del municipio de Pore, frente a los condicionamientos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras..... | 15 |
| Justificación..... | 30 |
| Objetivos | 32 |
| Objetivo general | 32 |
| Objetivos específicos..... | 32 |
| Marco Teórico y Estado del Arte..... | 33 |
| Principios generales en materia de planificación. | 33 |
| La Función Administrativa de Planificación..... | 37 |
| Normatividad de integración territorial..... | 38 |
| Capital social, Gobernanza y Sostenibilidad..... | 39 |
| La restitución de tierras y su dilema frente a la sociedad: el Capital Social | 40 |
| Gobernanza en la planeación y gestión de territorio | 42 |
| La Sostenibilidad en el desarrollo territorial en el marco de la política de restitución de tierras .. | 44 |
| Estado del Arte | 48 |
| Metodología..... | 51 |
| Tipo de estudio y método de investigación..... | 51 |
| Datos y Fuentes | 51 |
| Información primaria..... | 51 |
| Fases metodológicas..... | 57 |
| Caracterización del caso de estudio..... | 59 |

| | |
|---|-----|
| Resultados de la Investigación..... | 61 |
| Evaluación de las condiciones del municipio de Pore frente a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 | 61 |
| Análisis de los documentos e instrumentos de planificación y gestión del territorio, evaluación frente a su grado de orientación hacia la política de restitución de tierras..... | 61 |
| Instrumentos de planificación nacional | 61 |
| Instrumentos de Planificación Territorial en la escala municipal y regional. | 64 |
| Crecimiento del municipio de Pore en el periodo 2005-2019 en el marco de la vigencia de las leyes de reparación a las víctimas (Leyes de Justicia y Paz (2005) y de Víctimas (2011) | 74 |
| Crecimiento edificabilidad casco urbano | 74 |
| Crecimiento de la población municipal en el periodo 2005-2019 | 79 |
| Percepción de actores institucionales frente al grado de gestión y logro administrativo de la política de Restitución de Tierras, en el municipio de Pore..... | 84 |
| Caracterización del grado de impacto de los instrumentos de planificación y gestión del territorio al cumplimiento de las metas de la política de Restitución de Tierras..... | 91 |
| Conclusiones..... | 96 |
| Recomendaciones a la Política Pública..... | 99 |
| Referencias..... | 100 |

Índice de Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1 Información base Planes de Desarrollo Municipal Pore Casanare desde 2012 a la fecha. | 28 |
| Tabla 2 Principales instrumentos del marco normativo para la gestión pública territorial..... | 39 |
| Tabla 3 Perfiles y roles de tipo local y su integración a los vínculos para el Capital Social..... | 42 |
| Tabla 4 Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras..... | 47 |
| Tabla 5 Planes de Desarrollo Municipal durante el tiempo de vigencia de la Ley 1448 de 2011. | 52 |
| Tabla 6 Guía de entrevista actores institucionales Pore..... | 53 |
| Tabla 7 Preguntas entrevista semiestructurada a actores del territorio..... | 55 |
| Tabla 8 Fases metodológicas y la operacionalización de variables..... | 57 |
| Tabla 9 Población Municipio de Pore..... | 60 |
| Tabla 10 Componentes específicos de la Ley 1448 de 2011 a través del PAT y su alineación al PDT..... | 66 |
| Tabla 11 PDM municipio de Pore en el periodo 2012-2023 y su concordancia con la Ley 1448 de 2011..... | 68 |
| Tabla 12 EOT (2000) y proyecto EOT (2019) del municipio de Pore con la Ley 1448 de 2011 | 72 |
| Tabla 13 Elementos de incidencia territorial del proyecto EOT municipio de Pore 2019 con la Ley 1448 de 2011..... | 73 |
| Tabla 14 Percepción Secretaría de Desarrollo Pore..... | 85 |
| Tabla 15 Percepción Secretaria de Planeación Pore..... | 85 |

| | |
|---|----|
| Tabla 16 Percepción Personería Municipal de Pore..... | 86 |
| Tabla 17 Percepción Representante de la mesa de víctimas Pore..... | 87 |
| Tabla 18 Percepción Oficina Registros Públicos, Pore..... | 88 |
| Tabla 19 Interpretación escenarios de la incidencia frente a la percepción en la aplicación de la Ley 1448 de 2011..... | 91 |
| Tabla 20 Resultados de la concordancia de los instrumentos de planificación y gestión del territorio y el desempeño de la Ley 1448 de 2011, municipio de Pore..... | 94 |

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 Evolución de número de personas desplazadas en Colombia..... | 19 |
| Figura 2 Información Víctimas municipio de Pore, corte 31 de diciembre 2019..... | 27 |
| Figura 3 Integración para la sostenibilidad territorial. | 46 |
| Figura 4 Mapeo de actores institucionales para el municipio de Pore..... | 55 |
| Figura 5 Sistema de articulación de la planificación y gestión del territorio Ley 1448 de 2011.. | 71 |
| Figura 6 Proyectos urbanos municipio de Pore, año 2007..... | 75 |
| Figura 7 Proyectos urbanos municipio de Pore año 2010..... | 76 |
| Figura 8 Proyectos urbanos municipio de Pore año 2011..... | 77 |
| Figura 9 Proyectos urbanos municipio de Pore año 2014..... | 78 |
| Figura 10 Proyectos urbanos municipio de Pore año 2016..... | 79 |
| Figura 11 Comportamiento poblacional municipio de Pore 2005 - 2020..... | 81 |
| Figura 12 Comportamiento poblacional municipios de Támara, Nunchía y San Luis de Palenque 2005 - 2020..... | 82 |
| Figura 13 Nivel de concentración de la población Zona Rural y Urbana municipio de Pore..... | 83 |
| Figura 14 Matriz de relación entre la incidencia de los actores institucionales y su nivel de percepción de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el municipio de Pore..... | 90 |
| Figura 15 Predios Municipio de Pore protegidos para restitución de tierras. | 92 |

Introducción

El conflicto armado en Colombia ha tenido un efecto importante en el desarrollo urbano y patrones de ocupación de los territorios, especialmente, en áreas donde el conflicto se ha manifestado con mayor intensidad. En este sentido, la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas y Restitución de Tierras (Congreso de la República, 2011), ha implicado, más allá de la simple restitución de tierras a las familias despojadas, la gestión pública en la aplicación de instrumentos de planificación y gestión del territorio de las regiones y municipios afectados.

En el año 2005 el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 975, conocida como la Ley de Justicia y Paz (Delgado, 2011), con el fin de "facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la Ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación" (p. 182). Esta Ley estableció, además, los requisitos para acceder a procesos de desmovilización, tanto individual como colectiva, en su momento con elementos de justicia transicional bajo el concepto de una justicia restaurativa.

En la aplicación de la Ley de Justicia y Paz no se pudo evidenciar el cumplimiento de las mínimas exigencias de la comunidad internacional en cuanto al esclarecimiento de la verdad y la orientación para el desarrollo de reformas de tipo institucional, así como tampoco elementos que demostraran su legitimidad a partir de una suficiente concertación de la Ley con las víctimas.

En este contexto, en 2011 se genera un nuevo marco normativo para el tratamiento de los efectos nocivos de la guerra con la aprobación de la 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 (Congreso de la República, 2011). Esta nueva Ley presenta grandes cambios en lo relacionado con los derechos de las víctimas, estableciendo un conjunto de medidas

judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, dentro de un marco de justicia transicional orientado a la efectividad del goce del derecho a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición. Esta ley busca así el reconocimiento de la condición de las víctimas a través de la materialización de sus derechos constitucionales (Abuchaibe, 2017).

De forma específica, la Ley 1448 hace referencia a medidas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso, ya que, el restablecimiento del derecho de propiedad exige el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria; donde, en el caso del derecho de posesión, su restablecimiento se puede acompañar con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la Ley. Esta Ley plantea así un escenario de cambio a los procesos de planificación y gestión del territorio, el cual busca la coordinación interinstitucional efectiva, a partir de las competencias asignadas a cada entidad, y de acuerdo con la misión y rol que tiene en la organización del Estado. Se definen por tanto en esta Ley, las instancias de participación de las víctimas y de concertación de las políticas y acciones que las beneficien (DNP, 2015).

Como se observa, claramente la articulación de la política de Víctimas y Restitución de Tierras con los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo del territorio es una tarea compleja, no solo por la necesaria coordinación institucional que demanda, sino también, por las implicaciones que tiene en favorecer la efectiva reparación a las víctimas en su ejercicio vital de habitar un territorio.

Por lo tanto, esta investigación se plantea como hipótesis que la incidencia de las políticas asociadas a la restitución de tierras en los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial, como medida de reparación en un marco de postconflicto, contribuyen al éxito de la reapropiación del territorio por las víctimas con un enfoque de desarrollo sostenible. Esta hipótesis se verifica en el caso del municipio de Pore, departamento de Casanare, en la región de

los Llanos Orientales. Este municipio, de una base económica predominante agrícola, tiene una población de 10.675 habitantes, el 61.62% ubicados en la zona urbana y el 38.38% en la zona rural (DANE, 2019), La densidad poblacional es de 9,5 hab/Km² (Municipios de Colombia, 2020). Se sitúa a 72 km de la capital departamental Yopal y a 412 km de Bogotá. A pesar de su localización relativamente central en relación con la capital departamental, Pore ha sido altamente afectado por los procesos de violencia de grupos paramilitares, especialmente durante las dos últimas décadas, lo que ha dejado un importante registro de población desplazada víctima.

El documento se estructura en cinco capítulos. El primer capítulo corresponde al planteamiento del problema, incluye la justificación y los objetivos de la investigación; en el segundo capítulo se discuten desde una perspectiva teórica, aspectos contextuales a los procesos de restitución de tierras y la función administrativa de la planeación, como son cambios en los modelos de gobernanza del territorio y el rol en estos procesos del capital social; en el tercer capítulo se presenta la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación; en el cuarto capítulo se exponen los principales hallazgos; y finalmente, en el capítulo quinto, se exponen las principales conclusiones y recomendaciones a las políticas públicas relacionadas.

Análisis del entorno del municipio de Pore, frente a los condicionamientos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Una mirada retrospectiva de la realidad latinoamericana trae a cuenta la violencia como un resultado de las luchas sociales y políticas, que han caracterizado la historia de las últimas cinco décadas de esta región, “[...] si se quería transformar la sociedad, crear un orden social justo, debía acudirse ineludiblemente a la violencia” (Botero, 1996, p. 13). Esta condición ha traído como consecuencia para muchos países latinoamericanos modelos de gobierno afectados por el *pretorianismo*. Según Samuel Huntington, politólogo y estudioso de los fenómenos de violencia política en países de economías emergentes:

[...] pocos aspectos de la modernización política son más notables o comunes que la intervención de los militares en política, juntas y golpes, rebeliones y regímenes militares han sido fenómenos permanentes en las sociedades latinoamericanas y en Medio Oriente predominaron casi en igual medida [...] (Huntington, 1991, p. 175).

Este pensamiento que subyace a todas las revoluciones y conatos revolucionarios del siglo XX entró en crisis. En efecto, una sociedad industrial moderna que se base en la economía de mercado no puede expandirse si las libertades económicas no están acompañadas de libertades políticas. La violencia no permite configurar un poder conducente a la democracia, sino al dominio de unos pocos sobre la mayoría. Se tiene entonces que, necesariamente, los grandes cambios políticos contemporáneos se perfilan de una manera inequívoca, una tendencia hacia la profundización de la democracia.

Según Pizarro (2007) fue así como:

[...] a partir de los años ochenta del siglo pasado, cuando a nivel mundial se buscó extender y consolidar los sistemas democráticos y la solución negociada de los conflictos armados internos, la justicia retributiva, es decir, la equivalencia estricta entre delito y pena dio

paso a otros modelos de justicia para alcanzar la paz y la democracia reconociendo a su turno, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. (p. 232).

Los partidarios de la justicia restaurativa, es decir, de aquella que enfatiza de tal forma la reparación a las víctimas, que relativiza los componentes de la justicia de transición, se apoyan más en principios comunitaristas que liberales, insisten en las bondades de soluciones concertadas en contextos nacionales con la sociedad civil como protagonista de la reconciliación. Por su lado, los defensores de la justicia transicional tienen también en cuenta el contexto internacional y de su normatividad la defensa de los derechos humanos y de ciertas exigencias de las víctimas. Para una justicia de transición, es importante ante todo la justicia con base en la verdad, de lo cual dependería la reparación y la reforma de las instituciones (Hoyos, 2007).

La violencia en Colombia históricamente ha influido en la destrucción del tejido social y en los esquemas de planificación y gestión en la ocupación del suelo y del territorio por los intereses de grupos armados ilegales, que la han alejado de una perspectiva de desarrollo sostenible y de beneficio comunitario. Durante las dos últimas décadas, los procesos de desmovilización con los grupos paramilitares y el acuerdo de paz entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, han abierto un camino para la formulación e implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011. Esta Ley, más allá de establecer los mecanismos para la simple restitución de tierras, vincula la gestión pública para la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del territorio, para que el mandato de restitución, de la referida Ley, se materialice en un nuevo esquema de gestión del territorio, con clara orientación al postconflicto.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES considera que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno en Colombia entre 1985 y 2013 es de 5.921.924 personas. Esto significa, de acuerdo con las estimaciones mundiales del instituto

Internal Displacement Monitoring Centre, que Colombia es el segundo país en el mundo con mayor número de desplazados internos (Luque, 2016). En mayor medida, el desplazamiento forzado del país ha sido como consecuencia de la acción de grupos armados ilegales y en la interacción de prácticas violentas, como las masacres, para generar intimidación y consolidar su control territorial (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Como menciona Ruiz (2011), entre los años 1948 y 1957 se agudiza la violencia interna en el país, lo que se convierte en un elemento desorganizador de la estructura agraria. Esta primera oleada de violencia interna promovió una serie de traspasos y ajustes en las propiedades, muchos a la fuerza, que ayudaron a movilizar y a concentrar mucho más la propiedad; además, produjo un desarraigo de buena parte de la fuerza de trabajo, deprimiendo los jornales y estimulando la migración a las ciudades.

Para los años comprendidos entre 1958 y 1974 con la conformación del denominado Frente Nacional, se dio paso a la impunidad y a la atención que debían prestarse al despojo de tierras y el desplazamiento, lo que gestó un escenario propicio para que surgieran grupos insurgentes en las décadas siguientes (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 47).

En un intento de mitigar los impactos negativos que estaba dejando los problemas de orden público en el mandato de Alberto Lleras Camargo (1958- 1962), solo hasta 1959, por medio de la Ley 201 se decretaron algunas medidas tendientes a impedir el aprovechamiento económico de la violencia, reconociendo con ello la relación entre despojo de las tierras a campesinos, con la violencia creciente en el campo. Se abriría así un debate, que daría lugar con la ayuda de estrategias y asesoramiento internacional, a la Ley 135 de 1961, que dio lugar a la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA. Sin embargo, como plantea

el Centro Nacional de Memoria Histórica, “esta institución careció de instrumentos reformistas y por ello terminó siendo marginal” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 50).

Según este mismo documento:

En este escenario de divisiones políticas e ideológicas, se produciría un hito fundamental que según algunos constituye la génesis del conflicto armado interno contemporáneo: el surgimiento de una insurgencia armada, a través del nacimiento de unas guerrillas de inspiración comunista, maoísta o “cubana”. Concretamente, en 1964, surgen las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), luego del ataque a la denominada “República de Marquetalia”. En ese mismo año, también sería conformado el ELN (Ejército de Liberación Nacional) de inspiración castrista (p. 52).

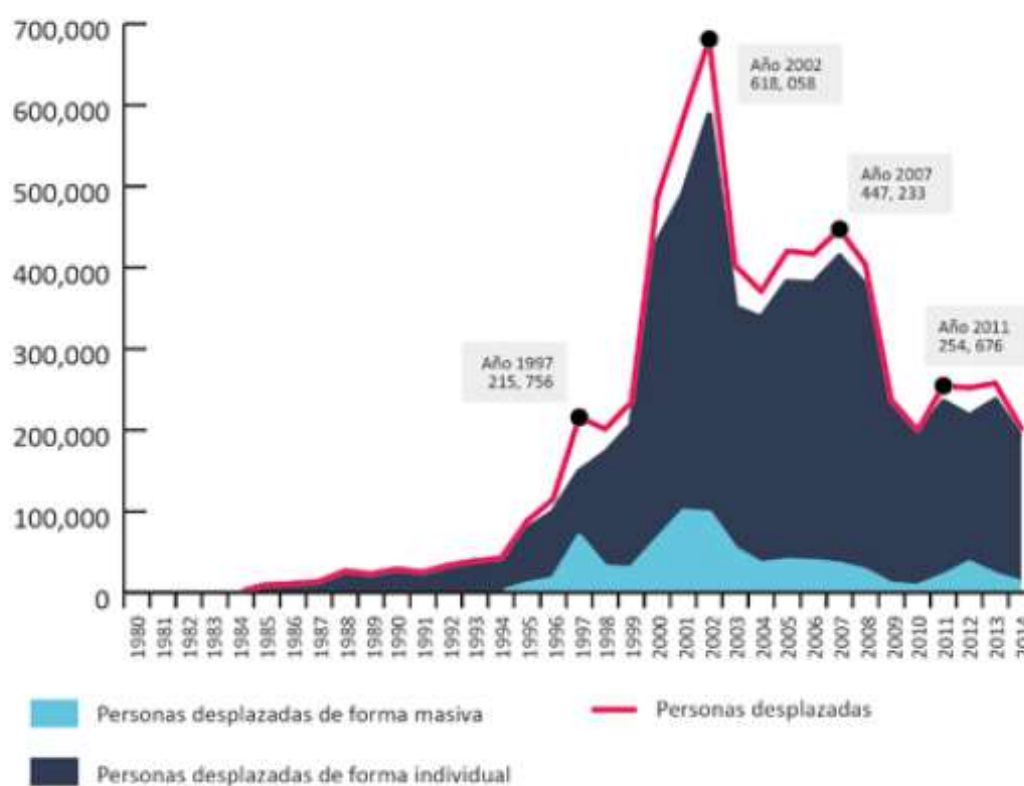
Desde la década de 1960, Colombia empezaría a convertirse en uno de los países más violentos a nivel mundial y con el mayor número de víctimas producto de la acción de grupos al margen de la Ley. Como consecuencia de estos hechos, el desplazamiento y despojo incidiría en el aumento de tierras no productivas en el país, disminuyendo indicadores de calidad de vida, e incrementando el número de familias en estado de pobreza absoluta, además de otros efectos, como cargas fiscales e impactos socioculturales en las principales ciudades del país. Asimismo, la violencia impulsaría el aprovechamiento de la tierra con negocios ilícitos y cultivos para el narcotráfico.

En este contexto, el mandato del presidente Misael Pastrana (1970 – 1974) impulsa el fomento al agro, aunque de los grandes propietarios, dejando a los campesinos productores de alimentos, en los nuevos pobres en las ciudades. Este hecho lleva a la creación del movimiento guerrillero M19 y a una serie de acontecimientos que dejaron al descubierto el abandono del agro en Colombia y de aquellas personas despojadas y desplazadas. Se empezaba así, a dar un fenómeno de poderes y aprovechadores para la acumulación de tierras. El fracaso de una reforma

agraria y la brutal respuesta estatal durante el Frente Nacional, propiciarían un escenario funcional a la lucha insurgente y la proliferación de actores armados; con un claro efecto en el desplazamiento forzado, que se extiende hasta nuestros días, en la Figura 1, se muestra el comportamiento de los niveles de desplazamiento desde 1980 a 2014.

Figura 1.

Evolución de número de personas desplazadas en Colombia.



Nota: elaboración propia, con fuentes de (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015) y con base en información de RUV – UARIV, corte el 31 de diciembre de 2014.

Estas cifras evidencian para 2002 la emergencia de un pico de desplazamiento forzado en el país, con 618.058 personas identificadas como desplazadas, en su mayoría de forma individual. Sin embargo, se afirma lo siguiente por el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015):

Antes del año 1995 el fenómeno del desplazamiento estaba manifiestamente invisibilizado ante las autoridades oficiales y por ello la información contenida en el Registro Único de Víctimas - RUV solo permite reconstruir con mayor precisión el desplazamiento forzado que se produjo o se reportó por primera vez a partir de mediados de la década de los noventa. (pág. 58).

Este problema aún se tiene en gran parte del país, ya que no se ha reconocido de manera legítima a las víctimas desplazadas porque no existen procedimientos y reconocimiento en campo por parte de las instituciones involucradas, como la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UGRTD), entes territoriales, y demás partes interesadas, para identificar plenamente el número real de víctimas de desplazamiento forzado.

La Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz fue uno de los primeros intentos de avanzar en procesos de una justicia alternativa, necesaria en su momento para dar un marco legal a las negociaciones del Estado con los grupos paramilitares que actuaban en el país, para impulsar sus procesos de desarme.

El proceso de paz iniciado por el gobierno nacional con los grupos paramilitares le planteó al país la necesidad de contar con una Ley tendiente a regular los procedimientos de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales que operan en el país, señalando, a su turno, las condiciones que debían regir este proceso, en especial, el reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas como resultado de las acciones de dichos grupos. Inicialmente, el gobierno nacional presentó un primer proyecto de Ley (Ley 85 de 2003 o “Ley de Alternatividad penal”) que generó un amplio rechazo en múltiples sectores de la opinión pública nacional e internacional. Como consecuencia de este hecho [y de la enorme presión de las organizaciones de víctimas y de defensa de los derechos Humanos], el gobierno presentó

un nuevo proyecto que, tras un intenso debate, fue aprobado por las mayorías parlamentarias. Se trata de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz (Pizarro, 2007, p. 232).

La Ley de Justicia y Paz, aun cuando comparte ciertos elementos de una justicia transicional, se muestra en su momento como una justicia restaurativa. Sin embargo, fue evidente que en su periodo de aplicación no cumplió con las exigencias mínimas de una justicia restaurativa, ni de una justicia de transición, pues no hay elementos que demuestren que se legitimó a partir de la suficiente concertación de la Ley con las víctimas ni su suficiente reparación; tampoco cumplió con una justicia de transición, en la medida en que no se satisfizo con mínimas exigencias de la comunidad internacional y para el esclarecimiento de la verdad, ni una orientación para la reforma de las instituciones, que evitara que estas violaciones se repitieran.

En este contexto de decenas de miles de víctimas por la acción de grupos de paramilitares, guerrillas, y en general grupos armados al margen de la Ley, en la discusión de la Ley de Justicia y Paz, se vio la necesidad de orientar el proyecto de Ley hacia la creación de un marco normativo para los procedimientos de desarme, desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales que operan en el país, lo cual debía incluir en su concepción procedimental, el reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas resultantes de las acciones de dichos grupos. El Estado ya había mostrado su incapacidad de someter a estos grupos a la tradicional justicia retributiva, viéndose abocado a negociar con ellos y ofreciendo un contexto de alternatividad penal.

En síntesis, se puede afirmar que, lastimosamente, y como se aprecia en la estructura general de la Ley, más que la oportunidad de brindar verdad justicia y reparación a las víctimas, el propósito principal de la Ley de Justicia y Paz fue el de otorgar, casi que sin más, la

alternatividad penal a los grupos paramilitares en detrimento de las víctimas (Comisión Colombiana de Juristas, 2007).

En contraste, la implementación de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Congreso de la República, 2011), trajo consigo grandes cambios en lo relacionado con los derechos de las víctimas, estableciéndose a través de este marco legal, un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas. Esta Ley se traza en un marco de justicia transicional, planteada en los albores de las negociaciones de paz del gobierno nacional con la guerrilla de las FARC, y orientada a hacer efectivo el goce del derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

La Ley 1448 de 2011 concibe a las víctimas como:

(...) aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. (...) La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima (Congreso de la República, 2011, Art. 3º).

De acuerdo con la Ley 1448, corresponde al Estado colombiano adoptar las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados, donde de no ser posible la restitución, se debe determinar y reconocer la compensación correspondiente. Dentro de las acciones de reparación de los despojados se destaca la restitución

jurídica y material del inmueble despojado. En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación; es decir, la restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso, ya que, el restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria, donde, en el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la Ley.

Este conjunto de medidas contenidas en la Ley 1448 son las principales garantías de las víctimas, ya que a través de estas, las víctimas pueden acceder nuevamente a sus tierras; en el peor de los casos, si la restitución jurídica y material del inmueble despojado es imposible, entre otras, por razones de riesgo para la vida e integridad personal, existen medidas alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procede en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución (Corte Constitucional, 2012). De tal forma que, la pertinencia de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras radica en la búsqueda de equilibrios frente a la tenencia de la tierra, atendiendo a que el conflicto armado ha ocasionado el abandono de grandes extensiones de tierra, así como el desplazamiento de campesinos y población rural. Así lo expresa el Balance de tierras del Centro Nacional de Memoria Histórica:

En la historia agraria, los conflictos de ocupación y apropiación territorial han sido expresión de la estructura social que Antonio García (1977) llamó “república señorial”, al aludir a la posición dominante de pequeñas castas que fundaron su riqueza y poder en la acumulación de tierras, al estilo del feudalismo europeo heredado de la Colonia, y la conformación de poderes regionales basados en relaciones clientelistas con los

campesinos y pobladores urbanos para legitimarse localmente y frente a los poderes centrales, que caracteriza a la llanura Caribe y los grandes valles interandinos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2008, p. 10).

La violencia en Colombia, como se muestra en Calderón (2016), se explica desde la ausencia estatal en algunos territorios, lo cual ha propiciado la hegemonía de unas familias que se heredan el poder (gamonalismo, elitismo, clientelismo), con un elemento común y transversal, y es la acumulación de tierras, con su efecto más dramático y preocupante, que es el desplazamiento forzado de la población. Asimismo, en Colombia existe un atraso histórico en el sistema oficial de notariado y registro de predios, que de acuerdo con la Corte Constitucional (2009), responde a problemas relacionados con la escasa información catastral y registral relevante, y casi nula información sistematizada para la individualización de predios y derechos, de formaciones catastrales y de territorios étnicos. El establecimiento de un gran número de desplazados como ocupantes de territorios baldíos carentes de identificación catastral, y las relaciones informales de la tenencia de la tierra por parte de los desplazados, son algunos de los problemas que pudiesen ser solucionados en la medida en que la restitución de tierras acentúe su compromiso con la sociedad y el mismo estado como tal.

En el marco de la Maestría en Territorio y Ciudad de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, esta tesis tiene como objetivo evaluar la política pública de restitución de tierras a partir de la concordancia y aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del territorio, tomando como caso de estudio el municipio de Pore, en el departamento de Casanare.

Como consecuencia del desplazamiento y ocupación paramilitar en este municipio, y en general en el departamento del Casanare, se ha destruido el tejido social, y generados esquemas de planificación y gestión en la ocupación del suelo y del territorio, manejados por los intereses

de grupos armados paramilitares, lejanos a una perspectiva de desarrollo sostenible en beneficio de la población (Naranjo & Hurtado, 2003).

Como en esta región y otras del país, la oportunidad de reparación para las víctimas, derivadas de la Ley 1448, tuvieron que esperar hasta las negociaciones de paz del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) con la guerrilla de las FARC; las cuales culminaron en La Habana, Cuba, en septiembre de 2016, con la firma del documento Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En su primer punto, este acuerdo plantea el desarrollo de la propuesta de una “Reforma Rural Integral” en los siguientes términos:

Una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social (Estado-FARC, 2016, p. 10).

Para el logro de una verdadera reparación de las víctimas, se requiere entonces, de la implementación de mecanismos e instituciones que posibiliten el reconocimiento de éstas, identifiquen los victimarios, construyan relatos que busquen la verdad, se garantice la no repetición de estos hechos y frente al despojo y expoliación consuetudinaria de la tierra, se establezcan mecanismos eficientes de restitución¹.

¹ En este contexto, cuando la Ley 1448 de 2011 era apenas el Proyecto de Ley 213 de 2010 del Senado y 107 de 2010 de la Cámara de Representantes, ya se recomendaba: [...] en circunstancias tan irregulares y masivas, la posibilidad de la restitución depende de diseñar un sistema de justicia transicional capaz de restablecer los derechos usurpados por violencia, y para lograrlo requiere contar con normas excepcionales, adecuadas a las modalidades del despojo, que den prelación a los derechos perdidos, aunque

El Acuerdo de Paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC abrió la puerta a uno de los procesos más importantes de los últimos tiempos para el país. En la agenda de trabajo, además de la ya mencionada reforma rural integral, se mencionan otras, como la apertura y ampliación democrática; la solución a la problemática de las drogas ilícitas, el proceso integral para el fin del conflicto; y el reconocimiento y tratamiento de las víctimas (Estrada, 2019). Sin embargo, los mandatos de la Ley 1448 de 2011, como se evidencia en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ACCIÓN SOCIAL (2019), por sí solos no garantizan el restablecimiento de los derechos ni la restitución de las tierras a favor de las víctimas del conflicto armado, se requiere además de toda la institucionalidad del Estado y la aplicación de los instrumentos de planificación, para que, con base en criterios de capital social, gobernanza y sostenibilidad, se garantice, tanto el cumplimiento del mandato legal de restitución de tierras, como la adecuada gestión institucional del territorio.

En Colombia, como consecuencia de más de 60 años de guerra, se hizo difícil que los instrumentos de planificación, tanto nacional como departamental y regional, se materializaran en vastas zonas en las que el conflicto armado ha sido una constante. Como consecuencia de ello, los habitantes de muchas zonas del país han sufrido la ausencia del Estado, desconociendo lo que son servicios de saneamiento básico, seguridad ciudadana, desarrollo sostenible, vivienda saludable, educación con calidad, infraestructura, servicios de salud. Es por ello, que el reto actual que encuentra el Gobierno nacional es el Acuerdo de Paz y su implementación. Todos los temas discutidos y acordados conllevan a que el Estado, como titular del diseño de las políticas económicas y sociales, las reoriente hacia el cumplimiento de lo acordado.

En el caso de estudio de esta investigación, el municipio de Pore, y según la Unidad para

cuenten con pruebas precarias y una gran debilidad de defensa legal, sobre los derechos usurpados, pero que ostenten todas las pruebas legales y grandes capacidades de defensa judicial [...] (Proyecto de Ley 213 de 2010 Senado, - 107 de 2010 Cámara).

la Atención y Reparación Integral de Víctimas, para el 31 de diciembre de 2019, de los 11.967 habitantes registrados, el 28.8% son consideradas víctimas del conflicto armado, y de estos, el 18.6% de la población, presenta su última ubicación conocida en el municipio de Pore de los cuales 1.856 están sujetos de atención, tal como se muestra en la Figura 2. Asimismo, en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, según la Unidad de Restitución de Tierras- URT, entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, se ha asignado folio a nombre de la Nación a seis predios en procesos de restitución,² todos ubicados en la zona rural del municipio, quedando disponibles para procesos de restitución de tierras una vez queden formalizados los procesos.

Figura 2.

Información Víctimas municipio de Pore, corte 31 de diciembre 2019.



Nota: Información tomada de la Unidad para la atención y reparación integral de víctimas, 2019.

De acuerdo a lo establecido por la Dirección Nacional de Planeación-DNP, los planes de desarrollo municipal, que son los documentos base de la planificación del desarrollo territorial de

² Estos predios son: El Gavan, vereda La Mesa; La Cabaña, vereda Curiminia; La Bendición, vereda El Retiro; Los Cocos, vereda Miralindo; Araguaney, vereda Bocas (IGAC, 2020),

los alcaldes en el país, son uno de los instrumentos clave en la gestión de los procesos de restitución de tierras a víctimas del conflicto (DNP, 2018). Para el caso del municipio de Pore, la Tabla 1 muestra los tres planes de desarrollo formulados a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1448 de 2011.

Tabla 1.

Información base Planes de Desarrollo Municipal Pore Casanare desde 2012 a la fecha.

| Periodo de gobierno | Nombre | Contenido principal |
|----------------------------|----------------------|---|
| 2012 - 2015 | Con Sentido Social | Parte general Parte estratégica Plan de inversiones Parte diagnóstico Seguimiento y evaluación |
| 2016 - 2019 | Pore Sigue Adelante | Diagnóstico Parte estratégica Plan Plurianual Seguimiento, monitoreo y evaluación |
| 2020 - 2023 | Un Gobierno de Todos | Parte general Diagnóstico Parte estratégica Plan Plurianual Seguimiento, monitoreo y evaluación |

Nota: Elaboración propia con datos de los Planes de desarrollo municipal 2012-2015; 2016-2019 y 2020-2023.

Adicionalmente, en concordancia con las disposiciones de la Ley 388 de Ordenamiento Territorial de 1997, el municipio de Pore cuenta con un Esquema de Ordenamiento Territorial-EOT. Sin embargo, este documento, que contiene la visión estratégica y normativa de la planificación urbana y rural del territorio, fue formulado en el año 2000 (Concejo Municipal de Pore, 2000), y no ha sido actualizado, a pesar de las disposiciones de la Ley 388 sobre su

necesaria actualización pasados tres periodos de gobierno (doce años). En 2019, se logra consolidar un nuevo documento de EOT; sin embargo, este documento no ha sido aun aprobado por el Concejo Municipal y se encuentra en proceso de ajuste (Concejo Municipal de Pore, 2019).

En este contexto, este trabajo de tesis, se plantea la siguiente pregunta de investigación ¿Qué relaciones existen entre los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo del territorio y las acciones y directrices de la política de restitución de tierras, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, que cumplan con el planteamiento de inclusión de estos instrumentos?

Cabe tener en cuenta que, en la suscripción del acuerdo de paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC, reviste de gran importancia el principio de la autonomía territorial (Montañez, 2016), por cuanto es en cada una de las regiones y municipios en donde se inicia la tarea de recuperar la institucionalidad, la legitimidad del Estado y la buena comunicación con el colectivo social.

Precisamente, una de las principales expectativas del acuerdo de paz es contar con un nuevo paradigma en el diseño de la planeación nacional frente a la autonomía de las entidades territoriales descentralizadas, con capacidad para el diseño, financiamiento y ejecución de sus propias decisiones de planeación bajo un esquema regional, y en atención a sus particularidades geográficas, económicas, sociales y culturales.

Teniendo en cuenta estas condicionantes, y en atención a la pregunta de investigación formulada, se plantea la siguiente hipótesis de investigación: la incidencia de las políticas asociadas a la restitución de tierras en los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial, como medida de reparación en un marco de postconflicto, contribuyen al éxito de la reapropiación del territorio por las víctimas con un enfoque de desarrollo sostenible. Esta hipótesis es verificada para el caso del municipio de Pore, Casanare.

Justificación

Este trabajo de investigación es pertinente y se justifica por cuanto aporta claridad sobre la eficiencia en la implementación del mandato legal y la política de restitución de tierras. Para ello, se revisan y analizan los instrumentos de planificación y gestión del territorio, tanto en su estructura nacional, como en su articulación con los principios de autonomía territorial, regional y local con los que los entes territoriales diseñan, financian y ejecutan sus propias decisiones de planeación territorial.

El municipio de Pore, Casanare, tomado como caso de estudio, contiene los elementos descritos y pertinentes de análisis. De manera específica, este trabajo es pertinente para las víctimas de Pore que se encuentran en curso de restitución de tierras, por cuanto, la concordancia en la aplicación de las políticas asociadas a la restitución de tierras en los instrumentos de planificación y gestión de la ocupación del suelo, pueden colaborar al éxito de la reapropiación del territorio por las víctimas como medida de reparación, en el marco de postconflicto.

A tan solo un año de la terminación de la vigencia de la ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras y con un panorama poco alentador de su cumplimiento en el país, el análisis de la norma se torna bastante importante; especialmente desde su articulación e impacto con los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo del territorio.

En el Informe presentado el 9 de mayo de 2019 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia, se hace especial relevancia al incumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y se mencionan como causas, entre otras, su poca divulgación entre las comunidades rurales, las cuales son las de mayor impacto del conflicto armado en el país. En este informe en consecuencia, se cuestiona la eficiencia de los procedimientos de las entidades a cargo, en especial de las que responden por la etapa administrativa. En este proceso, la URT es la institución que centraliza el trabajo sobre las

labores de verificación de los requisitos exigidos por la Ley para acudir a la acción de restitución, como son labores de micro focalización e identificación del predio reclamado y de caracterización de personas que lo habiten (Gallón & Mojica , 2019).

El informe Comisión Interamericana de Derechos Humanos describe, además, la poca sinergia que existe con las entidades territoriales desde las instancias nacionales, para la localización de predios y la provisión de información actualizada de los predios que están en protección ambiental y pertenecen a comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otras circunstancias, en el municipio de Pore, estas problemáticas se dan con relación a predios con estas características, aunque ya identificados dentro del documento del EOT que se encuentra vigente no se ha actualizado desde el año 2000 (Concejo Municipal de Pore, 2000), lo que genera aún más brechas para la eficiencia de los procesos de restitución de tierras. Asimismo, con la oficina de Instrumentos Públicos, solo se valida la información solicitada por la Agencia Nacional de Tierras cuando se dan procesos para protección de zonas o predios que están en procesos de restitución; En algunas ocasiones, la ausencia de información por verificar para informar oportunamente a la URT y garantizar la consulta de la información sin tener que acudir a solicitudes escritas, comúnmente retrasan los procesos.

En síntesis, a la luz del caso de estudio, se hace necesario conocer la efectividad en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial y su concordancia con la política de restitución de tierras consignada en la Ley 1448, desde el punto de vista de la acción de los actores institucionales en la aplicación de planes, programas y proyectos y evidencias de las decisiones de órdenes judiciales a favor de las víctimas y reflejada en la gestión del desarrollo territorial.

Objetivos

Objetivo general

Evaluar la política de restitución de tierras, en su alcance municipal, a partir de su concordancia y aplicación con los instrumentos de planificación y gestión del territorio.

Objetivos específicos

- Analizar los documentos e instrumentos de planificación y gestión del territorio vigentes en el municipio de Pore (EOT, Planes de Desarrollo Municipal), en la perspectiva de determinar su ajuste con la política de restitución de tierras.
- Analizar el crecimiento poblacional del municipio de Pore en el periodo 2005-2019, determinando el grado de afectación de los eventos de desplazamiento forzado y su impacto en el desarrollo del territorio.
- Determinar la percepción de actores institucionales del orden administrativo y de control, así como de la comunidad afectada frente al grado de gestión y logro institucional con relación a la restitución de tierras en el municipio de Pore, y su ajuste a los instrumentos de planificación y gestión del territorio.
- Caracterizar el grado de impacto de los instrumentos de planificación y gestión del territorio al cumplimiento de las metas de la política de Restitución de Tierras.

Marco Teórico y Estado del Arte

El marco teórico se estructura a partir de la revisión, en primer lugar, de conceptos relacionados con la función administrativa de la planeación y su sistema normativo, haciendo énfasis en el modelo vigente de planificación en el país y sus instrumentos; de forma específica, se analiza el modelo de gestión territorial para Colombia en el escenario del postconflicto como resultante de los acuerdos de paz. En segundo lugar, se analizan los principios de capital social, gobernanza y sostenibilidad como marco conceptual para entender los procesos de restitución de tierras en el contexto de una nueva visión en la planeación y la gestión territorial, de cara a los retos del postconflicto sobre la base de la política de restitución de tierras. En tercer lugar, se hace una revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, planteados por la Organización de las Naciones Unidas-ONU, como marco para la contextualización de los escenarios de postconflicto en el desarrollo territorial. Finalmente, en el Estado del Arte, se revisan investigaciones relacionadas con los procesos de restitución de tierras en el contexto de políticas de transición hacia el postconflicto sobre la base de una nueva visión en la planeación y la gestión territorial, tanto nacional como regional y local.

Principios generales en materia de planificación.

Los principios generales en materia de planificación están definidos en la Constitución Política y de manera reglamentaria en el Artículo 3° de la Ley 152 de 1994 (Congreso de la República, 1994). Se trata de los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, los cuales son:

- a. **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la Ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica. La redacción de este principio da buena

cuenta de la relatividad de dicho principio, pues, no obstante, la predicada autonomía, principalmente de las entidades territoriales, está fuertemente condicionada a su sujeción jerárquica con la planeación nacional.

b. **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Para efecto de lo previsto en el presente literal, se entiende por:

- **Concurrencia.** Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.
- **Subsidiariedad.** Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.
- **Complementariedad.** En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

c. **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

d. **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del

sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo³.

- e. **Prioridad del gasto público social.** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales, se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.
- f. **Continuidad.** Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación.
- g. **Participación.** Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos.
- h. **Sustentabilidad Ambiental.** Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

³ Herramienta de planeación del sector público, establecida por la ley 819 de 2003, mediante la cual se proyectan los ingresos y gastos a 10 años para garantizar el cumplimiento de las normas vigentes de endeudamiento, racionalización del gasto público y responsabilidad fiscal. La finalidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo consiste en garantizar que el municipio sea solvente y sostenible en el tiempo, es decir, que sea financieramente viable y sostenible fiscalmente.

- i. **Desarrollo armónico de las regiones.** Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.
- j. **Proceso de planeación.** El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- k. **Eficiencia.** Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.
- l. **Viabilidad.** Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- m. **Coherencia.** Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con sus estrategias y objetivos.
- n. **Conformación de los planes de desarrollo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

En efecto, la planificación como función administrativa en Colombia, garantiza la intervención del Estado para su desarrollo económico y social de manera organizada, empleando

una serie de instrumentos que permiten el cumplimiento de programas, planes y metas trazadas, tanto a nivel nacional como departamental y municipal (Congreso de la República, 2015). En esta materia se cuenta con un marco constitucional y legal plenamente definido y desarrollado en complejos procesos institucionales que regulan los procedimientos de planificación y gestión del desarrollo, incluido el del territorio físico, tanto urbano como rural.

Los instrumentos de la planificación contenidos en la legislación colombiana incluyen: Planes y Políticas nacionales, departamentales, generales y sectoriales; Plan de Ordenamiento Territorial (POT); Marco Fiscal de Mediano Plazo; Proyectos de Inversión viables y elegibles; Insumos locales; Plan de Desarrollo; Plan Indicativo; Plan de Acción; Plan Operativo Anual de Inversión; Programa Anual Mensualidad de Caja; y Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.

Como se deduce de lo anterior, se trata de una planeación altamente estructurada, que atiende a las posibilidades fiscales reales de financiación y ejecución; no obstante, se trata de una planeación de directriz centralista, que deja poca libertad y margen de maniobra a las entidades territoriales descentralizadas para que diseñen, financien y ejecuten sus propias decisiones de planeación, excepto el POT y sus documentos alternos según el tamaño del municipio, los cuales si plantean altas competencia a las autoridades municipales.

La Función Administrativa de Planificación.

El Estado, más allá de ser garante del contrato social básico, interviene mediante regulación en el uso del suelo, la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, entre otros, orientado a la racionalización de la economía y la distribución equitativa de oportunidades y beneficios. Con este propósito, el Estado asume funciones, para cuyo cumplimiento el sistema normativo le asigna nuevas competencias y facultades. La planeación es una de estas funciones con las que el Estado orienta sus acciones al logro de un orden social ideal en el que procure la consolidación de la igualdad en un sentido material.

Bajo esta orientación, Hurtado & Hinestroza (2016) muestran, como a partir de la Constitución de 1991, con la cual se promueven derechos colectivos y se garantiza el principio de solidaridad, siendo participativo, democrático e incluyente, contempla la descentralización administrativa, lo cual implica que gran parte de la administración del Estado se reparte entre las entidades administrativo-territoriales de menor nivel. El Estado cumple así un rol sobresaliente, aun siendo intervencionista y regulatorio, promoviendo la libertad y autonomía del individuo. Como lo señala el Grupo Banco Mundial (2015)

[...] cuando los Gobiernos se abstienen de actuar, los individuos toman sus decisiones con libertad y coherencia en favor de sus propios intereses y sin influencia alguna. [Pero] Numerosas partes interesadas sacan provecho de la tendencia de las personas a pensar de manera automática, a sucumbir a la presión social y a apoyarse en modelos mentales [...] entre ellos, los prestamistas, los publicistas y las élites de todo tipo. En ese contexto, la inacción de los Gobiernos no necesariamente deja espacio a la libertad individual; por el contrario, puede representar una muestra de indiferencia frente a la pérdida de libertad (p. 22).

Normatividad de integración territorial

La normatividad vigente relacionada con la planeación y ordenamiento territorial, como lo establece el Congreso de la República (2000), pone de manifiesto las normas que establecen las reglas y criterios de organización y funcionamiento para la gestión pública, dan orientaciones claras para los entes territoriales, guían el cumplimiento de competencias y funciones, tanto las relacionadas con la planeación y ordenamiento territorial; asimismo, dan los procedimientos y mecanismos necesarios para el establecimiento y organización de los instrumentos de planificación y gestión del territorio. Las normas que se presentan en la Tabla 2, corresponden a las relacionadas a la dirección, manejo y gestión de la organización y funcionamiento y de la

planeación y ordenamiento territorial en la gestión pública, siendo éstos necesarios para un buen manejo de la integración territorial.

Tabla 2.

Principales instrumentos del marco normativo para la gestión pública territorial.

| Temas | Norma | Descripción de la norma |
|--|-------------------------|---|
| Organización y funcionamiento | Ley 136 de 1994 | Establece las reglas y criterios para la organización y funcionamiento de los municipios, del concejo y el personero. |
| | Ley 1551 de 2012 | Modifica y adiciona la Ley 136 de 1994. Esta Ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la Ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Modifica los criterios de categorización y los requisitos para la creación de los municipios. |
| | Ley 1617 de 2013 | Contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos |
| Planeación y Ordenamiento Territorial | Ley 152 de 1994 | Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. |
| | Ley 388 de 1997 | Establece los mecanismos que permiten al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. |
| | Ley 614 de 2000 | Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. |
| | Ley 1454 de 2011 | Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento. |

Nota: Información tomada de (DNP, 2018)

Capital social, Gobernanza y Sostenibilidad

Desde el punto de vista de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, aspectos como el capital social, la gobernanza y la sostenibilidad, aportan al resultado del proceso de restitución de tierras elementos que sustentan los planes, programas y proyectos, permitiendo el cumplimiento de los

objetivos previstos en la Ley para las víctimas del conflicto armado. En este apartado se hace una revisión de estos conceptos, haciendo énfasis en su integración con los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial.

La restitución de tierras y su dilema frente a la sociedad: el Capital Social

La noción de capital social se mantiene vigente como elemento para la evaluación de condiciones de desarrollo o subdesarrollo territorial. Como lo menciona Márquez (2006) el capital social “expresa el valor de prácticas informales de conducta derivadas de valores integradores de relación basado en la reciprocidad y confianza” (p. 70). Esta definición surge de la integración de los elementos comunes presentes en conceptualizaciones presentadas por diversos autores desde un marco interdisciplinar, aunque enfocados al bienestar social: Bourdieu (1985), Coleman (1990), Putnam (1993), Fukuyama (1995) y Stiglitz (1998). Desde el punto de vista institucional y por la relación dada entre el Capital Social y el beneficio poblacional, instituciones como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe CEPAL, concuerdan que el Capital Social para el desarrollo territorial, se define como “la capacidad de una comunidad para producir valor, para definir y comprometerse en alcanzar objetivos de beneficio individual y colectivo” (Márquez, 2006, p. 83).

Desde la Ley 1448 de 2011, y su aplicación en las regiones colombianas, las posiciones presentadas frente a la conveniencia desde el punto de vista gubernamental y social no han dejado de estar presentes. Más allá de plantear dos posiciones opuestas se pueden traducir en complementarias; autores como Uprimny & Sánchez (2010) identifican dos visiones alrededor de la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras y su efecto en la sociedad; por un lado, quienes desde el punto de vista político y económico, consideran el proceso concentrado en:

(...) corregir la ilegalidad del despojo y aclarar los títulos y los derechos individuales sobre los bienes, lo cual serviría para dinamizar el mercado de tierras y dar vía libre a una política de desarrollo rural que modernice la producción agraria, con base, esencialmente, en la gran propiedad empresarial (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 308).

Por otra parte, desde de las organizaciones de víctimas, sectores sociales y académicos, quienes consideran que el proceso:

(...) promueve la adopción de una política de restitución que satisfaga los objetivos no sólo de justicia correctiva, sino además de reconocimiento y redistribución a favor del campesinado y las comunidades étnicas (Uprimny & Sánchez, 2010, p. 308).

Las dos posiciones permiten encuentros cada vez mas frecuentes, buscando que el tema no sólo sobresalga en la agenda pública, sino que, además, se ha trasladado a escenarios regionales y locales para la formulación y diseño de políticas públicas.

Otro aspecto a tener en cuenta desde la restitución de tierras y su dilema frente a la sociedad es el relacionado con el *capital social*. Desde la perspectiva de De Soto (1993) plantea la formalización de la propiedad, permitiendo el desarrollo de una dinámica socioeconómica alrededor del uso de la tierra, formalizado por el estado. Ejercicios como la formalización de tierras como un sistema eficiente de las políticas públicas cumple seis propósitos hacia el desarrollo socioeconómico de una Región: “1) determina el potencial económico de los bienes; 2) recopila información en un solo sistema; 3) genera responsabilidades en los individuos; 4) hace de los bienes objeto de intercambio; 5) conecta la gente con los bienes y; 6) protege las transacciones” (Sert, 2008, p. 33).

Desde la perspectiva institucional, el capital social contribuye además a la mejora de la articulación de los diferentes actores a nivel local. Desde el punto de vista de la oficina de Derechos Humanos de la ONU, las iniciativas que surjan permiten desde la restitución de tierras

“la generación de ingresos como aporte para la construcción de la paz en el marco del posconflicto” (ONU, 2016, p. 40), tal como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3.

Perfiles y roles de tipo local y su integración a los vínculos para el Capital Social.

| Perfil actor institucional municipal | Rol | Vínculos positivos para capital social | Vínculos negativos para capital social |
|---|------------------------|---|---|
| Planificador | Planeación | Planes, Programas y Proyectos (PDM) | Ausencia de caracterización de víctimas |
| Planificador | Desarrollo | Gestión de desarrollo territorial (EOT) | Desactualización EOT |
| Control | Personería | Confianza y seguridad en el proceso | Manipulación de información |
| Administrativo | Registros públicos | Formalización de predios | No formalización de predios |
| Comunidad afectada | Líder mesa de víctimas | Comunicación e integración | Falta de información |

Nota: los perfiles identificados para los actores institucionales han sido tomados de acuerdo con su quehacer en el ente territorial.

Gobernanza en la planeación y gestión de territorio

El concepto de *gobernanza* como lo plantea Montero (2015), es la idea de tomar decisiones desde el gobierno y la política pública, donde se incluyen además de los entes gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil; situación que ha tomado mucha fuerza en procesos de planeación y gestión de territorio. La gobernanza se ha convertido en una nueva forma de gobierno, “una propuesta innovadora cuya finalidad es generar repuestas a la crisis existente en las formas tradicionales de gobierno, configura nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil” (Dalla, 2017, p. 48).

Los procesos de restitución de tierras exigen acciones de planeación y gestión del territorio; en la medida en que estos procesos se apliquen bajo el concepto de gobernanza, traerá además de resultados positivos en la gestión gubernamental, un nuevo concepto en la planificación del desarrollo territorial. Reconociendo el escaso desarrollo de la política pública de

ordenamiento territorial en Colombia, mecanismos que regulan la ordenación del territorio, como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), se constituyen en instrumentos determinantes si se atiende la connotación de las decisiones que en estos se adoptan (Barón M, 2018), y de paso “abre camino como una propuesta actual y relevante en materia de relaciones entre lo público y lo privado para la gestión de soluciones comunes a las problemáticas de interés en los territorios” (p. 33).

Por lo anterior, uno de los mayores retos que se presentan en el marco del desarrollo territorial es la participación de la sociedad en procesos de toma de decisiones de tipo gubernamental. Desde la política de restitución de tierras, los procesos de gobernanza se convierten en una gran herramienta; específicamente, para que instrumentos de planificación como el Plan de Desarrollo Municipal PDM y estrategias como las mesas de trabajo comunitarias, permitan recoger las inquietudes de la ciudadanía en aspectos relacionados con la caracterización de la población víctima, planes, programas y proyectos (Barón M, 2018).

Siendo la gobernanza “(...) una manera de tomar decisiones sobre aspectos políticos, sociales y económicos de los grupos humanos a partir de la participación de múltiples actores y de la búsqueda de consensos entre ellos” (Unión Europea, 2019); en municipios como el estudio de caso de esta investigación, y donde los procesos de participación y diálogo son limitados, la gobernanza como valor democrático se materializa en la medida en que las decisiones que se tomen no vayan más allá del cumplimiento de la normatividad desde el punto de vista de la planificación y gestión del territorio, sino también, el fortalecimiento de capacidades como “la empatía, el pensamiento crítico y el pensamiento en perspectiva ética” (p. 1).

Desde la perspectiva de la política de restitución de tierras, la gobernanza para el desarrollo territorial “alude a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales y urbanas teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo

principal es el territorio” (Jorquera, 2011, p. 10). Se hace necesario entonces generar espacios que permitan responsabilidades compartidas entre los actores que componen las dinámicas institucionales en el restablecimiento de los derechos a poblaciones víctimas de la violencia armada y quienes realmente están categorizados como víctimas.

La Sostenibilidad en el desarrollo territorial en el marco de la política de restitución de tierras

Una nueva concepción del desarrollo y de la organización productiva y administrativa de los territorios surge a raíz del concepto de sostenibilidad, el cual fue presentado en el Informe Brundtland, en 1987, en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMAD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como el “desarrollo que permite satisfacer las necesidades de la presente generación, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas” (CMMAD, 1987, p. 38).

Los principios de sostenibilidad además de haber estado siempre presentes en el pensamiento humano, en especial cuando se trata de la generación de un equilibrio entre bienestar humano y el estado de los recursos requeridos para obtener dicho bienestar (Daly & Cobb , 1993), cuando se ha incorporado su manejo al de áreas como la economía y el ambiente, la satisfacción colectiva sostenible con el tiempo toma gran fuerza para plantearse como una opción de desarrollo local.

Hoy día, la planificación urbana y regional necesita ir más allá del paradigma tradicional de expertos que imponen planes de manera jerárquica. Esto supone una visión basada no solo en herramientas técnicas, sino en la incorporación, innovación y desarrollo de metodologías participativas y de construcción colectiva del territorio. La crisis ecológica y el alto grado de urbanización mundiales requieren análisis que contemplen las consecuencias de cualquier decisión sobre la organización del espacio urbano, rural y

regional en el medioambiente y por tanto en la sostenibilidad de los territorios (Universidad de los Andes, 1976, p. 1).

En el desarrollo de las medidas establecidas por la Ley de víctimas, el principio de sostenibilidad se orienta hacia la consulta de las metas fiscales de mediano plazo que garanticen su viabilidad y asegure la continuidad y efectivo cumplimiento de las medidas contempladas en la Ley, sin perjuicio de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011); garantizando así a las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, el derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.

Siendo la sostenibilidad un elemento que no solo abarca el desarrollo respetuoso con el medio ambiente, sino que se centra en el desarrollo socialmente justo, es necesario incluir en el análisis las ramas consideradas como esenciales en el desarrollo sustentable de las regiones y más aún para las que requieren tomar decisiones alrededor del territorio, en concordancia con la Ley de Restitución de Tierras, tal como se plantea en el Portal Eficiencia Energética y Arquitectura (OVACEN, 2015):

- **Sostenibilidad social:** corresponde a los temas que afectan a la gente y a la sociedad civil, ya sea de manera directa o como elemento que afecta su calidad de vida, haciendo énfasis en la responsabilidad social del estado y sus instituciones en los procesos de toma de decisiones y en la gestión del desarrollo territorial, como elemento de planificación del territorio hacia el cumplimiento en los procesos de restitución de tierras.
- **Sostenibilidad económica:** corresponde al enfoque dado hacia la economía y su futuro desde una perspectiva equilibrada; permite establecer, no solo la manera de distribuir los recursos disponibles en los procesos de gestión administrativa, sino también las estrategias de acceso a nuevos recursos para el desarrollo de los planes, programas y proyectos que garanticen la

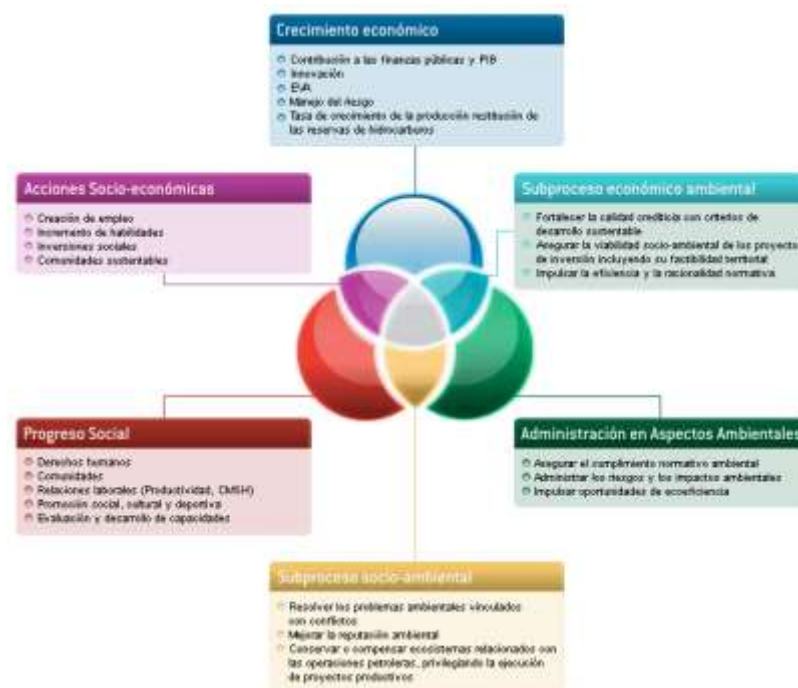
sostenibilidad de las comunidades beneficiarias de los procesos de restitución de tierras, sin afectar el equilibrio de la gestión administrativa.

- **Sostenibilidad ambiental:** se encamina en la determinación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, y que hacen parte del hábitat de las comunidades. La sostenibilidad ambiental contribuye a sostener y a mejorar la vida de una comunidad y de su entorno natural en donde se habita. En este contexto para procesos de restitución de tierras, la sostenibilidad ambiental permite una adecuada distribución territorial, respetando los usos del suelo del municipio y su adecuado uso, ya sea para beneficio particular o para aprovechamiento de proyectos sociales integrales.

En la Figura 3 se presenta una integración de elementos fundamentales desde el enfoque del desarrollo sostenible para la articulación de la política de Restitución de Tierras y los instrumentos de planificación y gestión territorial.

Figura 3.

Integración para la sostenibilidad territorial.



Nota: Tomado del concepto de desarrollo sustentable en infografía en Portal Eficiencia Energética y Arquitectura (OVACEN, 2015)

Como uno de los factores hacia los cuales se dirigen los objetivos de los programas de planeación y desarrollo territorial en los municipios, en especial los que aplican procesos de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, están los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, “que constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (ONU, 2015), logrando satisfacer las necesidades que afectan el desarrollo territorial.

Siendo el conflicto armado un factor detonante en el desequilibrio social de muchos municipios del país, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras aporta lineamientos que permiten el alcance de los ODS, buscando así “un equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible” (DNP, 2019). Como se muestra en la Tabla 4, de los 17 ODS, 6 de ellos se relacionan de manera directa con el cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Tabla 4.

Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

| ODS | Integración Ley 1448 de 2011 y la sostenibilidad |
|---|---|
| Objetivo 1: Fin de la pobreza | Garantía en la aplicación de planes, programas y proyectos sostenibles en procesos de restitución de tierras. |
| Objetivo 2: Hambre cero | Resultado en la aplicación de planes, programas y proyectos sostenibles en procesos de restitución de tierras. |
| Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico | Crecimiento económico inclusivo y sostenido para impulsar el progreso territorial, con la creación de empleos decentes para todos y mejorar los estándares de vida. |
| Objetivo 10: Reducción de | Procesos de caracterización de población víctima y de |

| | |
|--|---|
| las desigualdades | restitución de tierras acordes a las necesidades identificadas. |
| Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles | La aplicación de la Ley 1488 de 2011 con planes, programas y proyectos sostenibles equilibran los niveles de ocupación de la población en el territorio. |
| Objetivo 16: Paz, justicia e Instituciones sólidas | Corresponde al objetivo primordial de la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y a la consecución de ODS en territorios Víctimas de conflicto armado. |

Nota: Elaboración propia con información de (ONU, 2015)

El cumplimiento de los ODS, desde la aplicación de la Ley 1448 de 2011, se sustenta en la medida en que cada uno de los instrumentos de planeación y gestión de desarrollo territorial, apliquen los lineamientos normativos y los desarrollen desde la perspectiva de desarrollo social sostenible.

Estado del Arte

En el marco de los diferentes temas que están en la órbita del tema del postconflicto colombiano, se ha evidenciado que existen pocas investigaciones que giren alrededor del manejo del tema de la aplicación de la Ley 1448 de 2011, específicamente, en su componente de la Política de Restitución de Tierras. Algunos trabajos publicados dan cuenta de la evolución conceptual de las políticas de transición hacia el posconflicto sobre la base de una nueva visión en la planificación y la gestión territorial.

Jaramillo *et al* (2018) evalúan la política de restitución de cinco municipios de la región de la Costa Atlántica colombiana, a partir de la estimación local que se realiza del número de casos relacionados con la pérdida de la tierra. Como consecuencia, se plantean problemas de la política de restitución, entre los cuales se identifican la debilidad en los conteos y en las cifras sobre los posibles beneficiarios y las demoras del proceso de restitución al momento de iniciar el

trámite; y en las fases judiciales, la falta de información sobre el proceso de restitución y el continuo alineamiento de despojadores con las autoridades locales. Este trabajo, de tipo cualitativo con enfoque documental, genera conclusiones que apuntan a la necesidad de complementar los esfuerzos de la política agraria.

Cruz & Díaz (2019) reflexionan sobre las barreras y las tensiones que se les presentan a las víctimas en procesos de participación política en el contexto de la reparación colectiva enmarcada en la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011, a quienes se les relega y atenúa la visibilización de los daños y afectaciones sufridos y se les permite escasa o nula participación en las decisiones políticas de la planeación y ejecución de los diagnósticos, la realización de los planes de reparación y el seguimiento a estos. El estudio, de tipo cualitativo reflexivo y documental, muestra el ocultamiento de las voces y reclamos de las víctimas, advirtiendo sobre el hecho que la dimensión colectiva de su reparación se diluya en medio de la revictimización, la falta de sostenibilidad de los procesos y la corrupción.

Gómez & Sanabria (2020) analizan la incidencia del conflicto armado, el abandono y el despojo de tierras como factores que han caracterizado la dinámica de la tenencia de los predios rurales en el país, y a partir de tal condición y desde una perspectiva de género, analizan las dificultades diferenciales que enfrentan las mujeres frente al acceso efectivo a sus derechos sobre la tierra y el territorio, develando además la visión patriarcal de la propiedad rural en Colombia y de los instrumentos normativos con los que se regula. Las autoras proponen la incorporación de una perspectiva de género en los instrumentos de planeación y de gestión del territorio para que se disminuyan de manera radical las barreras de acceso históricas con las que ellas se enfrentan a la hora de reclamar sus derechos patrimoniales en los procesos de restitución de tierras.

Huertas & López (2020) describen algunos conflictos territoriales que se forman a raíz de la política de restitución de tierras, tantos conflictos entre víctimas por el mismo predio o entre

solicitantes de restitución y las empresas (algunas involucradas en prácticas de despojo o relacionadas de alguna manera con actores armados). El estudio devela la contradicción entre políticas rurales y modelos de desarrollo; ya que por un lado se pretende restituir a pequeños campesinos cuya actividad económica es la pequeña ganadería, la agricultura o la pesca; y por el otro, se incentiva a través de diferentes políticas la creación y expansión de la gran empresa. En ese contexto, las instituciones estatales de ordenamiento territorial han tenido gran influencia en la formación o intensificación de dichos conflictos, lo cual genera que algunas políticas rurales entren en contradicción o no puedan llevarse a cabo, como es el caso de la ampliación de resguardos y la constitución de zonas de reserva campesina.

A manera de síntesis, se puede concluir que a pesar del poco material existente sobre la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras en el país, y específicamente, en su evaluación y concordancia con los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial, los trabajos revisados presentan concordancia en la identificación de fallas en la aplicación de reformas y políticas rurales como una de las implicaciones del estado para restaurar las víctimas del conflicto armado. Otro de los elementos en los que estos trabajos coinciden, es en las recomendaciones que hacen a los entes gubernamentales frente la aplicación de sistemas de control en procesos de implicación de los derechos fundamentales relacionados con la igualdad de género, la inclusión y el beneficio en la restitución.

Esta investigación busca ofrecer evidencia a la luz del caso de estudio frente a las relaciones existentes entre la política de restitución de tierras y los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial; especialmente, para municipios de bajo tamaño poblacional, destacando así los aciertos y desaciertos en la implementación de estas relaciones y sus implicaciones para el desarrollo sostenible de los territorios.

Metodología

En este apartado se presenta el diseño metodológico de la investigación; los datos y fuentes, y se justifica la selección de los métodos para orientar de manera apropiada las técnicas utilizadas en el análisis de información. Finalmente, se hace una presentación y caracterización del caso de estudio.

Tipo de estudio y método de investigación

Se plantea una investigación de tipo cualitativo, con un enfoque de estudio de caso basado en un soporte documental y de tipo fenomenológico. Según Sandoval (1996), el análisis integral permite comprender el tema objeto de estudio desde la perspectiva teórica y su aplicación en un grupo focalizado. Adicionalmente, el tipo de análisis planteado permite: “analizar e inventariar las características de los fenómenos, objetos, problemas de estudio, permiten definir su naturaleza. Se propone, conocer un grupo de fenómenos homogéneos u objetos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura lógica o comportamiento” (Escorcia, 2010, p. 14).

En cuanto al alcance, la presente investigación es analítica, por cuanto tiene como objeto indagar sobre los resultados del programa de Restitución de Tierras, vistos desde la perspectiva institucional gubernamental de índole nacional, y local frente a los resultados del programa en su aplicación en el estudio de caso: municipio de Pore, Casanare.

Datos y Fuentes

La presente investigación utiliza las siguientes fuentes de información:

Información primaria.

Corresponde a la siguiente información base de los procesos de cumplimiento de la Ley de Restitución de Tierras en el caso de estudio y los documentos de planificación y ordenamiento:

- a. Planes de Desarrollo Municipal-PDM: para el caso de estudio de la presente investigación, los PDM corresponden a las acciones de planificación del municipio. Estos documentos se evalúan desde el punto de vista de su contenido y componentes y su relación con la Ley 1448 de 2011 en la Tabla 5 se describen los PDM del municipio de Pore desde el tiempo de vigencia de la Ley.

Tabla 5.

Planes de Desarrollo Municipal durante el tiempo de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

| Periodo de gobierno | Nombre |
|----------------------------|-----------------------------|
| 2012 - 2015 | Acciones con Sentido Social |
| 2016 - 2019 | Pore Sigue Adelante |
| 2020 - 2023 | Un Gobierno de Todos |

Nota: Elaboración propia con información tomada del municipio de Pore Casanare.

- b. Documentos de Esquema de ordenamiento Territorial-EOT: incluye el EOT del año 2000 y vigente a la fecha. Adicionalmente, en 2019, se diseña un borrador de actualización, que, aunque no ha sido aprobado aun por el Concejo Municipal, ofrece información actualizada del ordenamiento municipal.
- c. Documentos de Procesos, Sentencia y Edictos de Juzgados Especializados en Restitución de Tierras.
- d. Información suministrada por los actores instruccionales con incidencia directa en el municipio de Pore y la Ley 1448 de 2011, a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas.

La aplicación del tipo descriptivo en la investigación se sustenta en el estudio de caso con la técnica de entrevista como instrumento de recolección de información de tipo primaria. La entrevista se dirige a la población objeto de estudio -víctimas del desplazamiento forzado y

actores institucionales encargados de gestionar instrumentos de planificación y gestión territorial y de los procesos de restitución de tierras-.

La técnica de la entrevista permite obtener la mayor información posible acerca del objeto de estudio, para lo cual, lo define, lo clasifica y lo caracteriza, forjando de esta forma una idea precisa con base en una descripción puntual (Pirella, et al, 2016, p. 81). Para cada uno de los actores institucionales, ya sea por su incidencia directa como desplazado, o como representante de organismos municipales, sociales o de control, se han establecido temas de orientación de donde se desprenden los interrogantes a plantear, como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6.

Guía de entrevista actores institucionales Pore

| Actores municipales frente al grado de gestión y logro institucional con relación a la restitución de tierras en el municipio de Pore. | Perfil | Temas | | | | | |
|--|--------------------------------|---|--|-------------------------------------|---|---|--|
| | | Política y acciones restitución tierras | | | Políticas de planificación y gestión del suelo | | |
| | | A Importancia proceso restitución | B Valoración proceso restitución tierra | C Actores y acciones del proceso | D Incidencia procesos de restitución frente a planes de acción | E Incidencia procesos de restitución en políticas de planificación | F Grado de cumplimiento de lo ejecutado frente a lo planificado |
| Actor 1: secretaria de desarrollo del municipio de Pore | Institucional (planificador) | | | | X | X | |
| Actor 2: Secretaría de planeación municipio de Pore | Institucional (planificador) | | | | X | X | X |
| Actor 3: Personero Municipal | Institucional (control) | X | X | X | | | |
| Actor 4: Representante de la mesa de víctimas municipio de Pore | Institucional (administrativo) | X | X | X | | | |
| Actor 5: Registros públicos municipio de Pore | Comunidad afectada | X | X | X | | | |

Nota: Elaboración propia con información del municipio de Pore.

Cada actor, desde su perfil tiene un grado de participación en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República, 2011), que para el municipio de Pore se clasifican de acuerdo a (Mintrabajo, 2016), bajo los siguientes criterios:

Influencia: según el grado de responsabilidad en cuanto a la toma de decisiones a partir de la concordancia y aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del territorio en la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras.

Operatividad: corresponde al nivel de ejecución de las acciones en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y la participación de los actores en el proceso.

En la Figura 4 se presenta el mapeo de actores institucionales para tener en cuenta en el análisis de percepción de la aplicación de la Ley de víctimas y restitución de tierras del municipio de Pore, y de acuerdo con los siguientes actores:

Actor 1: Secretaría de desarrollo del municipio de Pore.

Actor 2: Secretaría de planeación del municipio de Pore.

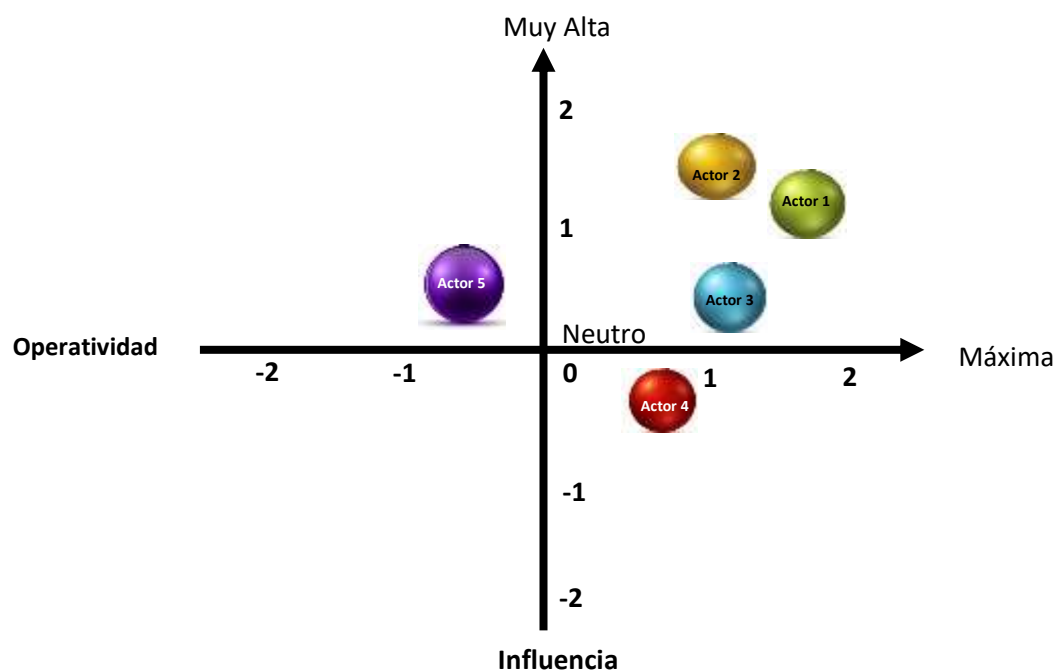
Actor 3: Personero municipal.

Actor 4: Representante mesa de víctimas del municipio de Pore.

Actor 5: Registros públicos del municipio de Pore.

Figura 4.

Mapeo de actores institucionales para el municipio de Pore.



Nota: Elaboración propia

Una vez identificados y caracterizados los actores institucionales, se diseñan las preguntas que hacen parte de la entrevista semi estructurada, tal como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7.

Preguntas entrevista semiestructurada a actores del territorio.

| ROL | | Preguntas | | |
|-----|---|--|---|--|
| A | ¿Qué importancia tiene para usted el proceso de restitución de tierras? | ¿Cuál es nivel de actuación en el proceso? | ¿Se tiene identificado plenamente las tierras que están en procesos de restitución? | ¿Qué impactos ha tenido el proceso de restitución de tierras tanto a nivel del municipio como la percepción de las víctimas asociadas? |

| | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|
| B | Tomando una escala de 1 a 10 siendo 1 muy malo y 10 excelente, ¿cómo califica la gestión de la UEARTD en el departamento? ¿Porque de esa calificación? | Frente al apoyo de las instituciones involucradas en el proceso, ¿Cómo valora la sinergia con que se gestionan los procesos de restitución de tierras con la alcaldía de Pore? | ¿Cómo valora el programa de reparación a las víctimas enfocado a la restitución de tierras? | Con base en su experiencia que se prefiere si lograra la restitución de su tierra ¿el dinero? ¿regresar con la construcción de una casa? ¿O con un proyecto agrícola? | Con base en sus competencias, ¿Cuántas solicitudes formales e informales ha tenido que acompañar de restitución de tierras del municipio de Pore? (para personería) |
| C | ¿Cómo ha sido su proceso para lograr acceder al programa de reparación a víctimas específicamente a los procesos de restitución de tierras? | Tomando una escala de 1 a 10 siendo 1 muy malo y 10 excelente, Valore la gestión de restitución de tierras en el municipio de Pore - Casanare, por favor justifique su respuesta. | ¿Cuáles son los principales problemas que considera usted tiene la Unidad de restitución de tierras? | Con base en su experiencia que se prefiere si lograra la restitución de su tierra ¿el dinero? ¿regresar con la construcción de una casa? ¿O con un proyecto agrícola? | Con base en sus competencias, ¿Cuántas solicitudes formales e informales ha tenido que acompañar de restitución de tierras del municipio de Pore? (para personería) |
| D | ¿Cómo valora la incidencia de los procesos de restitución de tierras con relación a los planes de acción? | ¿Qué dependencias de la administración u otras descentralizadas considera debería hacer acompañamientos en las necesidades de las víctimas para el proceso de restitución de tierras en el municipio? | | | |
| E | De los planes y programas establecidos en el Plan de desarrollo, ¿cuáles de estos se han incorporado por la estrategia de la política pública de víctimas y restitución de tierras? | En la elaboración del Plan de Acción Territorial del departamento, ¿cómo se han articulado los objetivos y estrategias específicas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno incluidas en el Plan de Desarrollo?, considera algún grado de incidencia positiva o negativa en su implementación? | | | |

| | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|
| F | ¿En el ente territorial que indicadores de cumplimiento se manejan para la evaluación del proceso de restitución de tierras? | De acuerdo a los procesos de articulación de los planes de desarrollo, y los procesos de restitución de tierras, que medidas de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, se han aplicado en el ente territorial? | ¿Cómo conoció el programa de restitución de tierras y quien le ayuda para la gestión de restitución? | ¿Del grupo de víctimas del conflicto armado cuantos están identificados para el proceso de restitución de tierras? | ¿Cómo valora el programa de reparación a las víctimas enfocado a la restitución de tierras en el municipio de Pore - Casanare? |
|---|--|---|--|--|--|

Nota: Elaboración propia

Adicional a lo anterior, los conceptos se van construyendo a partir de la observación y recolección de datos, siguiendo procedimientos inductivos fundamentados en la realidad, donde el proceso para la generación del conocimiento es más importante que los resultados de la misma investigación (Pirella *et al*, 2016).

Fases metodológicas

El desarrollo de la investigación se estructura en cuatro fases metodológicas, tal como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8.

Fases metodológicas y la operacionalización de variables.

| Fase (F) | Fuentes | Métodos / variables | Producto |
|--|---|---|---|
| FI-Análisis documental de los Instrumentos de planificación y gestión del territorio | <ul style="list-style-type: none"> • Aspectos normativos de la función administrativa de la planeación nacional, regional, local. • Principios del sistema normativo de la planificación. • Modelo actual de planificación e instrumentos de planificación nacional, departamental, municipal. | <ul style="list-style-type: none"> • Visión de desarrollo. • Proyectos estratégicos de impacto territorial. • Población beneficiada (en términos de cantidad y localización. • Zonas de protección ambiental y patrimonial. • Actividad y usos | <ul style="list-style-type: none"> • Estado del Arte. • Marco Teórico. • Instrumentos de planificación y gestión del territorio Nacional, Regional y Local |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | | | del suelo. |
| FII-Análisis de cambios en el crecimiento urbano y dinámicas de uso y ocupación del territorio a partir del año 2005. | <ul style="list-style-type: none"> • Cartografía EOT 2000 • Cartografía propuesta EOT 2019 • Establecimiento de cambios en el crecimiento y densidad poblacional (DANE), de acuerdo con el Censo 2005 | <ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento de la ocupación en superficie y edificabilidad • Crecimiento poblacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Cartografías o planos de crecimiento de la ocupación. • Cartografías de transformación de los usos. • Análisis poblacionales |
| FIII- Percepción de actores municipales frente al grado de gestión y logro institucional con relación a la restitución de tierras en el municipio de Pore. | <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios de dependencia de la Alcaldía Municipal. • Institutos descentralizados. • Representantes de las mesas de víctimas del municipio de Pore, Casanare. | <ul style="list-style-type: none"> • Entrevista semiestructurada (Anexo A). <p>Actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personería • Mesas de víctimas • Secretaría de Planeación. • Secretaría de Desarrollo. • Oficina de Instrumentos Públicos | <ul style="list-style-type: none"> • Percepción de actores institucionales sobre el proceso de restitución de tierras. • Establecimiento de la articulación entre los documentos y las políticas públicas. • Indicadores del nivel de gestión del Estado. • Evaluación de la posibilidad de acceso de las víctimas al programa de restitución de tierras y el tratamiento que se les da en los programas estatales. |
| FIV- Evaluación del grado de gestión y logro institucional respecto de la restitución de tierras en concordancia y aplicación de instrumentos y de acuerdo con los | <ul style="list-style-type: none"> • Resultados procesos de aplicación Ley 1448 de 2011 • Predios protegidos por la Nación. • Resultados generales del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Procesos de restitución de Tierras. • Predios protegidos | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación grado de gestión y logro institucional. |

resultados del estudio.

Nota: Elaboración propia.

Caracterización del caso de estudio.

El municipio de Pore se encuentra ubicado a 5° 43' Latitud Norte y 72° 00' Longitud Oeste; con altitud de 250 MSNM. Geográficamente, se localiza en la zona Norte del Departamento de Casanare; dista a 71 kilómetros de la ciudad de Yopal, capital del departamento; y a 412 km de la ciudad de Bogotá D.C. por la Vía Marginal del Llano. El municipio limita por el norte con el municipio de Paz de Ariporo, siendo el río Guacharúa límite natural; al sur con el municipio de Nunchía y San Luis de Palenque; por el occidente con el municipio de Támara; y por el oriente con el municipio de Trinidad y San Luis de Palenque. El municipio tiene una extensión total de 780 km².

El desarrollo de la economía en el municipio se fundamenta en la producción agropecuaria, con un desarrollo del sector agrícola tradicional en cultivos como el plátano, la yuca y el maíz, y adelantos en cultivos comerciales, especialmente el arroz, que ha incursionado en la economía de la localidad con algunos avances técnicos significativos como la creación de canales de riego y el manejo tecnificado de los terrenos.

El sector secundario y de servicios, al igual que el sector financiero, muestra el comportamiento típico de una economía extractiva, y, por lo tanto, un tamaño muy pequeño pero que sirve de apoyo a las actividades económicas existentes. Otros municipios cercanos con economías más fuerte, como Yopal y Paz de Ariporo, ofrecen los servicios que requiere el sector productivo de Pore, donde actualmente no se perciben regalías por concepto de municipio productor.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal *Un Gobierno de Todos* (Municipio de Pore, 2020 - 2023), el municipio de Pore presenta un crecimiento poblacional, específicamente

por la presencia de población migrante que no ha sido tenido en cuenta en el censo poblacional reciente, pero si en el Sistema de Información de la Población en situación de pobreza, como se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9.

Población Municipio de Pore.

| Sector | 2018 (DANE) | 2019 (Sisbén) |
|---------------|--------------------|----------------------|
| Casco Urbano | 6.578 | 7.403 |
| Zona Rural | 4.097 | 4.565 |
| Total | 10.675 | 11.968 |

Nota: (Municipio de Pore, 2020 - 2023)

Resultados de la Investigación

Evaluación de las condiciones del municipio de Pore frente a la aplicación de la Ley 1448 de 2011

El presente capítulo se desarrolla con la aplicación de las técnicas metodológicas identificadas para cada una de las fases del proyecto; permite dar respuesta a la pregunta de investigación y de paso identificar recomendaciones que pueden mejorar la gestión del desarrollo territorial en el municipio de Pore.

Análisis de los documentos e instrumentos de planificación y gestión del territorio, evaluación frente a su grado de orientación hacia la política de restitución de tierras.

La Ley 1448 de 2011 (Congreso de la República, 2011) y sus normas complementarias han definido los roles y responsabilidades que las entidades territoriales asumen en la formulación y ajuste de los Planes de Acción departamental, municipal y distrital, desde el punto de vista de la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Por lo cual, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UAEARIV) como coordinador Nación-Territorio, con el apoyo del Ministerios del Interior; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y el Departamento Nacional de Planeación-DNP, prestan el apoyo necesario y facilitan la aplicación de los correspondientes documentos e instrumentos de planificación. La integración de los instrumentos de planificación de la gestión del territorio por parte de cada uno de los entes territoriales con la política de restitución de tierras, se analizan en el siguiente capítulo.

Instrumentos de planificación nacional

Como estrategia para articular la oferta pública de políticas nacionales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación, se presentan a continuación los instrumentos de planificación y gestión territorial, y los requerimientos que desde la Ley 1448 de

2011 se han definido para su articulación con los entes territoriales en materia de víctimas y restitución de tierras.

- Plan Nacional de Desarrollo - PND: El PND es el principal instrumento de planeación en la gestión, a nivel nacional, que recoge el conjunto de acciones orientadas a “promover el desarrollo de la entidad territorial en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental e institucional y para cada período de gobierno” (DNP, 2015, p. 35). Incluye los instrumentos financieros y de tipo presupuestal que permiten la ejecución del plan en todos los sectores a los que se oriente. El PND, es regulado constitucionalmente en el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia en los aspectos relacionados con las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y Ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (Senado de la República, 1991, art. 151).

El PND define sus características de acuerdo con la Ley 152 de 1994 (Congreso de la República, 1994, cap. II). Contempla las decisiones para responder a los retos, las potencialidades y oportunidades identificadas en el diagnóstico de las entidades territoriales, a partir de la evaluación del estado actual de cada uno de los sectores; definiendo para ellos, los planes, programas y proyectos a desarrollar en el periodo de gobierno. Adicionalmente, el Plan de Inversiones establece los recursos y fuentes de financiación necesarias para llevar a cabo el plan estratégico del propuesto (DNP, 2015).

Para el ejercicio adecuado de la política de víctimas y restitución de tierras, desde el PND y de acuerdo con la Ley de víctimas Ley 1448 (Congreso de la República, 2011), se adopta el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Decreto 1725 de 2012). Este documento está compuesto por las políticas, lineamientos, normas, procesos, planes, instituciones e instancias que establecen los mecanismos necesarios para la implementación de todas las

medidas de atención, asistencia y reparación integral contempladas en la Ley 1448 y su articulación con los Planes de Acción Territorial de víctimas -PAT (Presidencia de la República, 2012).

Desde el punto de vista de las acciones de Coordinación y Articulación Nación - Territorio⁴, el PAT plantea la articulación de la oferta pública en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, enunciado desde el PND, y el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, según Decretos 1725 y 790 (Presidencia de la República, 2012).⁵

-Planes sectoriales: a nivel nacional, y de acuerdo con las necesidades que se identifiquen en cada uno de los sectores de incidencia en la población, como salud, educación, vivienda, agropecuario, entre otros, se estipula un conjunto de proyectos a tiempo indefinido, que cubren un área específica de atención gubernamental (DNP, 2015). La integración desde el punto de vista de los Planes Sectoriales, en concordancia con la Ley 1448, se establece en la medida en que los municipios desde sus Planes de Desarrollo, contemplen el Plan de Acción Territorial, desde la base inicial de caracterización de la población víctima en el territorio con miras a la identificación de necesidades sectoriales específicas.

-Planes poblacionales: prevén acciones dirigidas a grupos poblacionales focalizados por características específicas, como aquellos desarrollados para primera infancia, jóvenes y adolescentes, grupos étnicos, entre otros (DNP, 2015). En este sentido, y de acuerdo a la Ley 1448 de 2011, en el caso de estudio no se pudo establecer en la verificación de los PDM analizados una caracterización de la población víctima en el territorio con miras a la

⁴ Contemplado en el Art. 12 de la Ley 1448 de 2012 (Congreso de la República, 2011).

⁵ En el caso de la Mesa de Integración de Víctimas para la articulación con el municipio de Pore se encuentra ubicado en la capital del departamento, Yopal; y la Unidad de Reparación de Tierras se encuentra en la ciudad de Villavicencio, del vecino departamento del Meta, situación ésta que limita los procesos de corresponsabilidad en el municipio.

identificación de necesidades poblacionales específicas para una integración de acciones en articulación Nación – Territorio local (municipio).

Para una ejecución real de la integración Nación – Territorio, de la ley 1448 de 2012, el Gobierno Nacional elabora un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, el cual debe contener el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, determinando de forma anual la destinación, los mecanismos de transferencia y ejecución, y el monto de los recursos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en la Ley, siempre y cuando hayan sido identificados desde una real integración con los entes territoriales.

Instrumentos de Planificación Territorial en la escala municipal y regional.

Para el caso de la atención de víctimas y de restitución de tierras, y su articulación con los planes de desarrollo de los municipios, es necesario procesos de planificación articulados a doble vía, desde lo nacional a lo regional, departamental y municipal. El ordenamiento dentro de la política de autonomía municipal construye su ordenamiento a partir del comportamiento regional, e inclusive nacional; pues las realidades económicas y territoriales del país han demostrado, por un lado, que se requiere de una institucionalización renovada que anule el desconocimiento del territorio por parte del Gobierno central y el limbo jurídico-conceptual sobre las regiones y figuras territoriales de nivel intermedio; y por otro lado, que la formulación de políticas sectoriales, regionales, departamentales y municipales, se articulen con la planeación nacional en consideración a su gran impacto en el ordenamiento territorial, como lo contempla el Ministerio del Interior (Mininterior, 2011) (IEU, 2016).

Planes de Desarrollo Territorial- PDT: este plan, como principal instrumento de planificación de la gestión de los territorios en la escala regional y municipal, recoge el conjunto de acciones

destinadas a promover el desarrollo de la entidad territorial en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental e institucional (DNP, 2015).

Teniendo en cuenta que la política de víctimas y de restitución de tierras plantea acciones por parte de las instituciones del estado hacia el disfrute de derechos por parte de la población afectada, el diseño de acciones específicas en el PDT tiene en cuenta en su elaboración las políticas de índole nacional sobre la materia; en primera instancia, las contenidas en el PND, haciendo énfasis en los compromisos con incidencia regional; en segunda instancia, la información disponible sobre las víctimas; y finalmente, el análisis y evaluación de resultados del PAT y su relación con los instrumentos de planeación de la política pública para las víctimas⁶. Las entidades territoriales deben diseñar y adoptar el PAT al mes siguiente a la aprobación del PDT, a partir de los programas y recursos allí incluidos y en armonía con los demás instrumentos establecidos para el periodo de gobierno (Artículo 174, Ley 1448 de 2011).

Por lo anterior, el PAT especifica los programas y proyectos para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, incluyendo las metas e indicadores para mantener la alineación con el PDT (Tabla 9). El PAT es, por tanto, un instrumento específico que hace parte directa del Plan de Desarrollo Territorial y Municipal como capítulo especial para la atención de víctimas y restitución de tierras.

De la política de víctimas y restitución de tierras, su alineación con otros instrumentos en la escala municipal, como el Plan de Desarrollo Municipal-PDM, se desarrolla de acuerdo con el art.174 de la Ley 1448 de 2012 (Congreso de la República, 2011):

Las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las

⁶ Prevista en el Decreto 2460 (Presidencia de la República, 2015)

asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Art 174).

El PDT corresponde al principal documento de gestión del territorio que desde la promulgación de la Ley 1448 de 2011, permite la integración a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras desde el PAT, a partir de sus componentes, las medidas y acciones a desarrollar hacia la población víctima del conflicto, como se presenta en la Tabla 10.

Tabla 10.

Componentes específicos de la Ley 1448 de 2011 a través del PAT y su alineación al PDT.

| Componente | Medidas | Área de inclusión en el PDT | Acciones |
|-------------------------|---|---|--|
| Prevención y Protección | <ul style="list-style-type: none"> • Restitución de Tierras y territorios • Restitución de vivienda • Retorno y reubicación • Rehabilitación (física, mental, Psicosocial) • Reparación Colectiva. | <ul style="list-style-type: none"> • Dimensión poblacional • Línea Estratégica atención a grupos vulnerables • Capítulo específico para víctimas. | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de necesidades • Definición de compromisos • Asignación de recursos • Estructuración de rutas de prevención y protección • Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico, y apropiar la atención según necesidades particulares • Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad |
| Participación | <ul style="list-style-type: none"> • Participación (Funcionamiento de las Mesas Departamentales, Distritales y Municipales). | <ul style="list-style-type: none"> • Dimensión poblacional. • Línea Estratégica atención a grupos vulnerables • Capítulo específico para víctimas. | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de necesidades • Definición de compromisos • Asignación de recursos • Considerar particularidades por enfoque diferencial y étnico. • Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad |
| Enfoque diferencial | <ul style="list-style-type: none"> • Enfoque diferencial | <ul style="list-style-type: none"> • Dimensión poblacional. • Línea Estratégica atención a grupos vulnerables • Capítulo específico para | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de necesidades • Definición de compromisos • Asignación de recursos • Considerar particularidades por enfoque diferencial • Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad. |

| | • víctimas | |
|---|---|---|
| Decretos étnicos con fuerza de Ley 4633,4634 y 4635 | <ul style="list-style-type: none"> • Prevención, protección Atención, asistencia y reparación integral específica a comunidades indígenas; comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rom Gitano. • Dimensión poblacional. • Línea Estratégica atención a grupos vulnerables. • Capítulo específico para víctimas. | <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de necesidades • Definición de compromisos • Asignación de recursos • Determinación de planes, programas y proyectos dirigidos a comunidades indígenas; negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros y el pueblo Rom Gitano. • Determinación de necesidades de concurrencia y/o subsidiaridad. |

Nota: Elaboración propia con información tomada de las Orientaciones para la incorporación estratégica de la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras en los Planes Territoriales de Desarrollo (DNP, 2015).

Para el cumplimiento de la aplicación de la atención específica a las víctimas del conflicto por parte de las administraciones municipales y departamentales, el DNP recomienda tener la caracterización de la población víctima del municipio, formulando los programas y proyectos necesarios con una asignación presupuestal adecuada (DNP, 2015).

En el municipio de Pore, caso de estudio de la presente investigación, en el marco de la Ley 1448 de 2011, se evalúan los PDM de los periodos 2012 – 2015; 2016 – 2019, y el vigente 2020 – 2023, con el fin de identificar la inclusión de los componentes relativos a la Política de Víctimas y Restitución de Tierras (Tabla 11) y su concordancia con los instrumentos a nivel Departamental- (PDT y PAT) y Nacional (PND), definiendo su grado de articulación.⁷

⁷ Cabe aclarar que, en el caso de estudio, es inexistente el Plan de Acción Territorial “atendiendo los objetivos, metas, componentes y mecanismos de seguimiento definidos en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas” (Presidencia de la República, 2012, art.2); tampoco existe una base inicial de caracterización de la población víctima en el territorio.

Tabla 11.

PDM municipio de Pore en el periodo 2012-2023 y su concordancia con la Ley 1448 de 2011.

| PDM | Periodo de Gobierno | Componentes relacionados Ley 1448 Plan de Restitución de Tierras | Concordancia PND | Concordancia PDT |
|-----------------------------|----------------------------|---|--|--|
| Acciones con Sentido Social | 2012 – 2015 | No se identifica ningún capítulo que incluya atención a víctimas. | No se identifica | No se identifica |
| Pore Sigue Adelante | 2016 – 2019 | No se identifica ningún capítulo que incluya atención a víctimas. | No se identifica | No se identifica |
| Un Gobierno de Todos | 2020 – 2023 | <p>No se identifica un Capítulo específico de atención a población víctima de acuerdo con la Ley 1448 de 2011</p> <p>a. Se incluyen temas relacionados con poblaciones vulnerables en el capítulo 7.7 atención víctimas del conflicto armado y como parte del capítulo Sector Grupos Vulnerables-Promoción Social</p> | <p>b. Plan nacional 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad: no se incluye un componente específico</p> <p>c. Pacto regional del plan nacional de desarrollo: región llanos-Orinoquia (Arauca, Casanare, Vichada y Meta):</p> | <p>Fortalecimiento Institucional: Sector planeación. Programa. Fortalecimiento de los procesos de planeación del desarrollo territorial.</p> <p>Desarrollo comunitario: Sector gobierno territorial. Programa desarrollo comunitario y derechos humanos subprograma. Desarrollo comunitario participativo</p> <p>Equipamiento: Línea 3. Infraestructura y equipamiento para la competitividad del departamento. Sector Vivienda, ciudad y territorio. Programa. Desarrollo urbano, subprograma equipamientos municipales</p> |

Nota: Elaboración propia tomada de la revisión de los PDM en cuanto a la concordancia en el contenido con el PND y PDT.

Desde el punto de vista de los PDM analizados y su concordancia con la Ley 1448 de 2011, se ha podido evidenciar, que no existe una caracterización de la población víctima del conflicto armado que pueda acceder al Plan de Restitución de Tierras, y, por lo tanto, no existen aún acciones traducidas en Planes, Programas y Proyectos que permitan una adecuada aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el territorio.

En la construcción de planes, programas y proyectos de reparación colectiva y planes de retorno en los PDM, la puesta en marcha de estos procesos e instrumentos ha impuesto una serie de responsabilidades y acciones a cargo de todos los niveles de gobierno de conformidad a sus competencias, afectando de manera directa a los entes territoriales municipales, que en muchos de los casos, y como sucede en el municipio de Pore, los recursos con los que la administración municipal cuenta, no permite adelantar la gestión administrativa para atención de víctimas y restitución de tierras en el tiempo y forma que se requiere. Asimismo, la ausencia en los instrumentos de planificación estudiados, de planes, programas y proyectos dirigidos a la población víctima en el marco de las disposiciones de la Ley 1448, para acceder a los beneficios de la restitución de tierras, conduce a que los recursos por parte del Gobierno Nacional con este propósito no lleguen al municipio, los cuales son gestionados a través de un documento CONPES. Este documento contiene el plan de ejecución de metas, presupuesto y el mecanismo de seguimiento, así como la destinación anual de los mecanismos de transferencia y ejecución, el monto de los recursos y las entidades, de acuerdo con las obligaciones contempladas en esta Ley (Congreso de la República, 2011).

Plan de Ordenamiento Territorial- POT: El POT es un instrumento de planeación departamental y municipal, y se define como un instrumento básico para desarrollar el proceso de

ordenamiento del territorio. Contiene los objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, de acuerdo con la Ley 388 de Ordenamiento Territorial (Congreso de la República, 1997). Según el tamaño del ente territorial, se diferencian tres tipos de POT, así:

- a. **Planes de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los departamentos, distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes.
- b. **Planes básicos de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- c. **Esquemas de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Por lo anterior, los POT otorgan a los municipios un instrumento de ordenamiento eficiente y eficaz, contribuyendo al cierre de brechas de tipo social y territorial.⁸ De este modo, se concluye que el modelo actual de planificación articula directrices nacionales que condicionan los instrumentos y posibilidades de gestión de la planeación regional, departamental y municipal en una relación y articulación de doble vía, como se muestra en la Figura 5.

⁸ Para el caso del municipio de Pore, con alto nivel de afectación de territorio por niveles de conflicto, su uso como instrumento de planeación debe articularse también con el departamento de Casanare, atendiendo las disposiciones de (Mininterior, 2011).

Figura 5.

Sistema de articulación de la planificación y gestión del territorio Ley 1448 de 2011.



Nota: Elaboración propia

Para el caso de estudio del municipio de Pore, por ser un ente territorial con una población inferior a 30.000 habitantes, el instrumento de ordenamiento territorial corresponde al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT). El municipio cuenta con un EOT vigente, aprobado en el año 2000 (Concejo Municipal de Pore, 2000). Sin embargo, en 2019 se presentó al Concejo Municipal un nuevo EOT, cumpliendo con los lineamientos de la Ley 388 de 1997, el cual se encuentra en proceso de aceptación para su revisión y posible aprobación (Concejo Municipal de Pore, 2019). En la tabla 11 se presentan las principales características del EOT vigente y el EOT en proceso de aprobación por el Concejo Municipal y sus relaciones con la Ley 1448 de 2011, destacando los aspectos que se relacionan con la gestión territorial como parte del PAT.

Tabla 12.

EOT (2000) y proyecto EOT (2019) del municipio de Pore con la Ley 1448 de 2011

| EOT | No. Acuerdo | Elementos de Gestión Territorial de incidencia para el PAT | Anexos |
|------|-----------------|---|---|
| 2000 | Acuerdo No. 017 | Por la fecha de vigencia la información suministrada no se ajusta a los lineamientos establecidos por la Ley 1448 de 2011 | No Aplican |
| 2019 | _____ | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura Ecológica • Gestión del Riesgo • Clasificación del Suelo • División territorial (Urbana y Rural) • Tratamientos Urbanísticos • Espacios públicos y de expansión. • Suelos de protección • Equipamientos | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y seguimiento • Memoria justificativa • Estudio básico de amenazas • Documentos gestión de riesgos • Documentos Cartografía • Cartera de coordenadas • Estudio de suelos • Estudio Hidrológico • PEMP • PMAA • Puntos críticos |

Nota: Elaboración propia

Como se observa, la información disponible en el EOT vigente no es suficiente para que se tomen las decisiones adecuadas frente al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, debido a que su fecha de formulación y aprobación (año 2000) es anterior a la aprobación de la ley. Con relación al proyecto de actualización del documento de EOT de 2019, cada uno de los elementos que lo componen, ofrecen información actualizada y de base para tomar decisiones con relación a la gestión territorial del municipio, tal como se evidencia en la tabla 13, donde para cada uno de los elementos de gestión territorial con incidencia en el PAT, se definen sus alcances. Cabe aclarar, que, de la información tomada para el proceso de evaluación y actualización, hasta que no se surtan los procesos de discusión y aprobación de este documento, este no puede ser tenida en cuenta de manera oficial como instrumento de planificación y gestión del desarrollo territorial.

Tabla 13.

Elementos de incidencia territorial del proyecto EOT municipio de Pore 2019 con la Ley 1448 de 2011

| Elementos EOT Proyecto de actualización 2019 municipio de Pore | Elementos de Gestión Territorial de incidencia para el PAT |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Estructura Ecológica | <p>Contiene un sistema espacial, estructural y funcionalmente interrelacionado, que define un corredor ambiental de sustentación, de vital importancia para el mantenimiento del equilibrio ecosistémico del territorio</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Gestión del Riesgo | <p>Presenta las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los desastres, así como de las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes que deben emprenderse.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación del Suelo | <p>Capacidad del terreno del municipio de uso en agricultura y textura, entre otros.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • División territorial (Urbana y Rural) | <p>Distribución de la estructura territorial desde lo urbano y rural</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Tratamientos Urbanísticos | <p>Intervenciones que se pueden realizar en el territorio, el espacio público y las edificaciones, como resultado de la valoración de las características físicas de cada zona y su función en el modelo territorial,</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Espacios públicos y de expansión. | <p>Presenta la distribución más adecuada de los espacios públicos y de expansión en el territorio.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Suelos de protección | <p>zonas y áreas de terrenos localizados en suelo urbano, rural o de expansión, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Equipamientos | <p>Especificación de las condiciones de uso del suelo.</p> |

Nota: Elaboración propia, tomando la información del proyecto del EOT año 2019.

Crecimiento del municipio de Pore en el periodo 2005-2019 en el marco de la vigencia de las leyes de reparación a las víctimas (Leyes de Justicia y Paz (2005) y de Víctimas (2011))

EL municipio de Pore, al igual que muchas regiones del país, y como consecuencia del conflicto armado interno, ha sufrido las condiciones irregulares de ocupación del suelo. Se presenta a continuación un análisis del crecimiento del municipio de Pore desde tres puntos de vista. En primer lugar, desde el uso del suelo con proyectos urbanos en el periodo de 2005 a 2019, siendo el tiempo desde la promulgación de la Ley de Justicia y Paz y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, ya que es el periodo en el que se desarrollan procesos de desplazamiento de manera representativa para el municipio, además, este periodo coincide con el tiempo de promulgación de la Ley de Justicia y Paz y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras⁹. En segundo lugar, desde el análisis de los cambios poblacionales que se identifican en la zona rural y urbana, tomado como referencia las proyecciones tomadas del DANE, y específicamente desde los censos poblacionales de 2005 y 2018. Finalmente, desde el Índice de GINI se analiza el nivel de concentración de la población urbana y rural en los años 1985, 1995, 2005, 2015 y 2020.

Crecimiento edificabilidad casco urbano

En el periodo de análisis las transformaciones en los patrones de ocupación y uso del territorio responden en gran medida al desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social (VIS) para víctimas del conflicto armado, acción que se oficializa a nivel nacional través del decreto 1921 de 2012 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2012).

Como se verá más adelante, en el periodo de análisis la población municipal presenta un importante crecimiento, especialmente la población urbana; de allí que sea plausible afirmar la

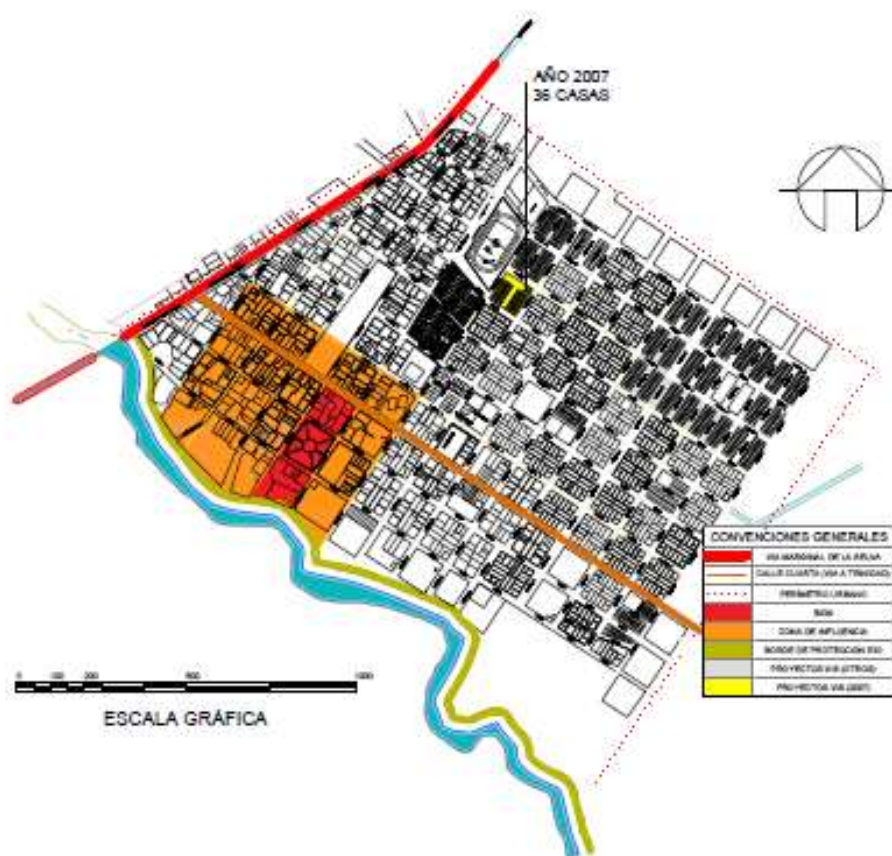
⁹ Ante la ausencia suficiente de información sobre nuevos licenciamientos, se identifican algunos de los proyectos más significativos de crecimiento de edificabilidad en el municipio, fundamentalmente para usos de vivienda.

correlación entre este crecimiento de la población y el importante crecimiento de nueva edificabilidad en el municipio para usos fundamentalmente de vivienda VIS.

En la Figura 6, se presenta para el año 2007 un proyecto urbano de 36 viviendas, se identifican algunas transformaciones en los patrones de ocupación y uso del suelo.

Figura 6.

Proyectos urbanos municipio de Pore, año 2007

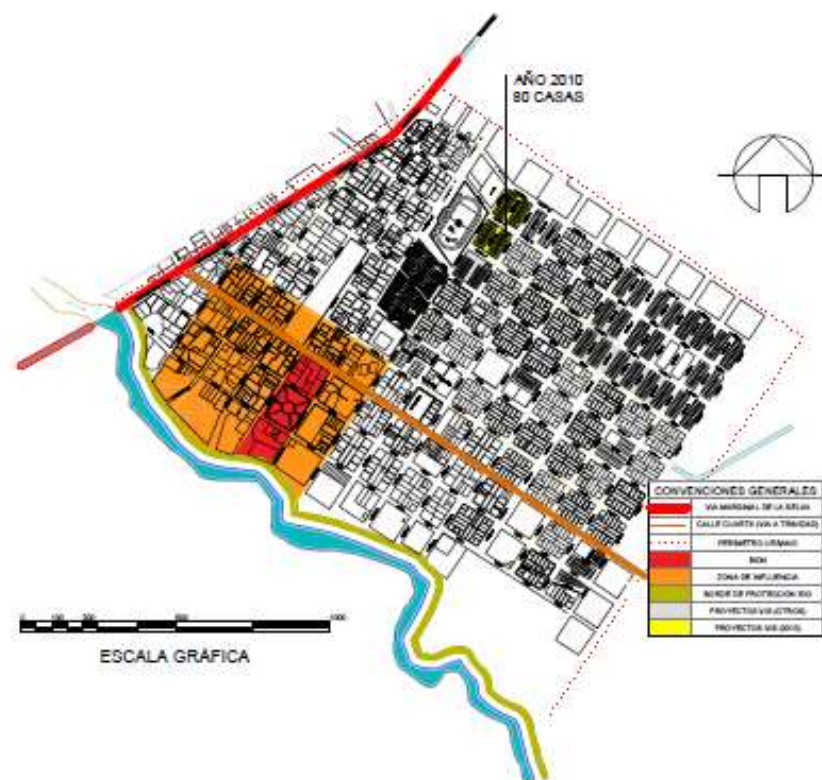


Nota: Elaboración propia tomando como base el plano cartográfico del municipio de Pore desarrollado para el proyecto de actualización EOT 2019 y la información por la experiencia de la autora del proyecto sobre las construcciones realizadas en el año 2007

Para el año 2010, como se muestra en la Figura 7, se desarrolla un proyecto urbanístico que contempla 80 casas, muestra modificaciones en el uso de suelo y de servicios.

Figura 7.

Proyectos urbanos municipio de Pore año 2010

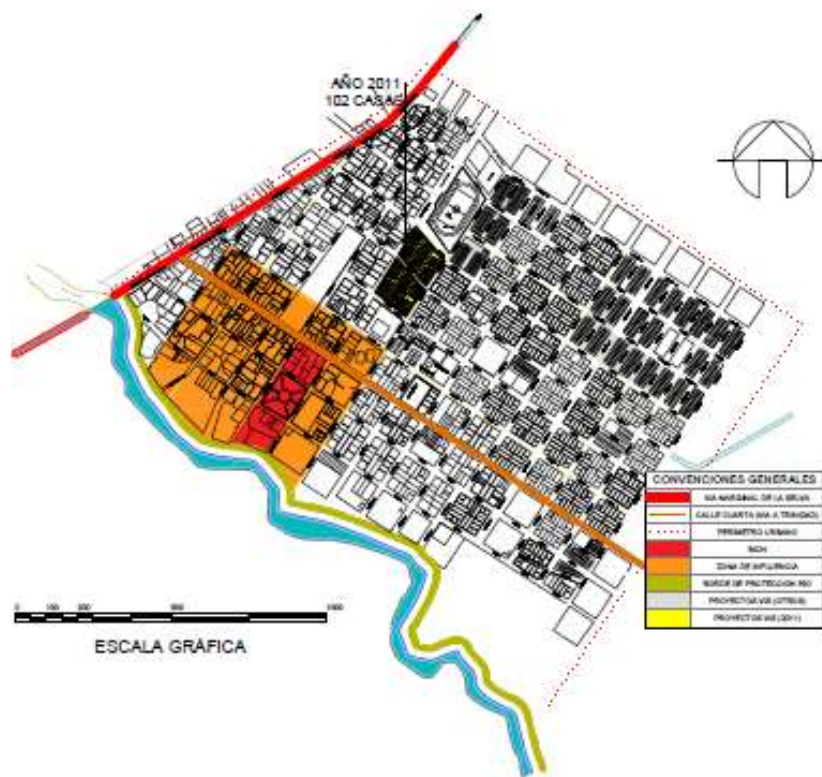


Nota: Elaboración propia tomando como base el plano cartográfico del municipio de Pore desarrollado para el proyecto de actualización EOT 2019 y la información por la experiencia de la autora del proyecto sobre las construcciones realizadas en el año 2010

En el año 2011 se desarrolla un proyecto urbanístico de 120 casas, con nuevas modificaciones en el uso del suelo y en la prestación de servicios, tal como se evidencia en la Figura 8.

Figura 8.

Proyectos urbanos municipio de Pore año 2011

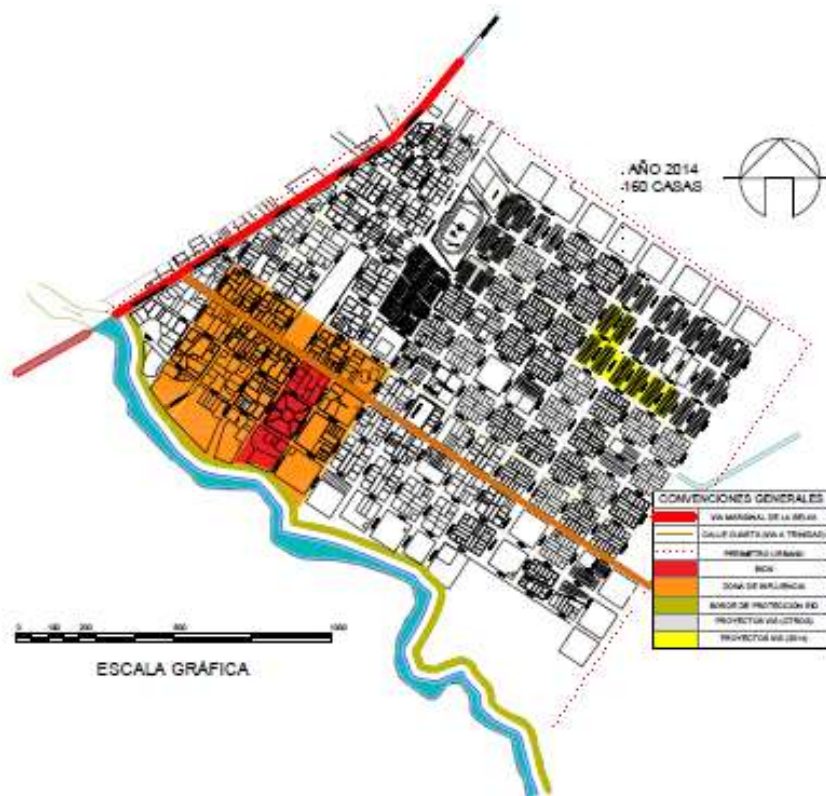


Nota: Elaboración propia tomando como base el plano cartográfico del municipio de Pore desarrollado para el proyecto de actualización EOT 2019 y la información por la experiencia de la autora del proyecto sobre las construcciones realizadas en el año 2011

En 2014 se desarrolla un proyecto nuevo de vivienda sobre uno de los bordes del casco urbano, tal como se muestra en la Figura 9.

Figura 9.

Proyectos urbanos municipio de Pore año 2014

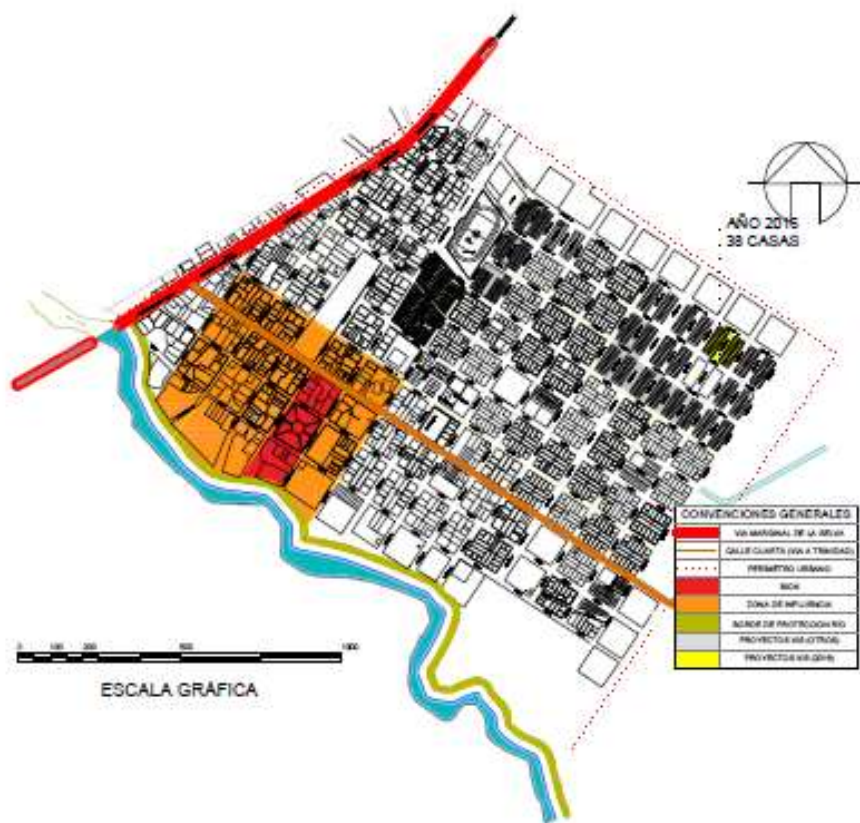


Nota: Elaboración propia tomando como base el plano cartográfico del municipio de Pore desarrollado para el proyecto de actualización EOT 2019 y la información por la experiencia de la autora del proyecto sobre las construcciones realizadas en el año 2014

Finalmente, la Figura 10, muestra un nuevo proyecto urbanístico de 38 casas, siguiendo la tendencia en la localización de otros desarrollos de vivienda sobre uno de los bordes urbanos.

Figura 10.

Proyectos urbanos municipio de Pore año 2016



Nota: Elaboración propia tomando como base el plano cartográfico del municipio de Pore desarrollado para el proyecto de actualización EOT 2019 y la información por la experiencia de la autora del proyecto sobre las construcciones realizadas en el año 2016

Crecimiento de la población municipal en el periodo 2005-2019

Factores relacionados con las dinámicas territoriales pueden ser entendidas como una relación dialéctica entre los modelos de ocupación y desarrollo, integrados en el proceso institucional de gestión territorial.

El abandono de tierras fue bajo en 1999 y 2000; en 2001 tuvo intensidad media en Arauca y baja en Casanare; en 2003 fue alto en municipios de Casanare y medio en Arauca: en

2004 bajó la intensidad de abandono de tierras en los dos departamentos y en 2005 subió a alta intensidad en Saravena (Arauca) y media en el municipio de Arauca; en 2006 se mantuvo en intensidad media en Arauca y baja en Casanare (Reyes, et al, s.f).

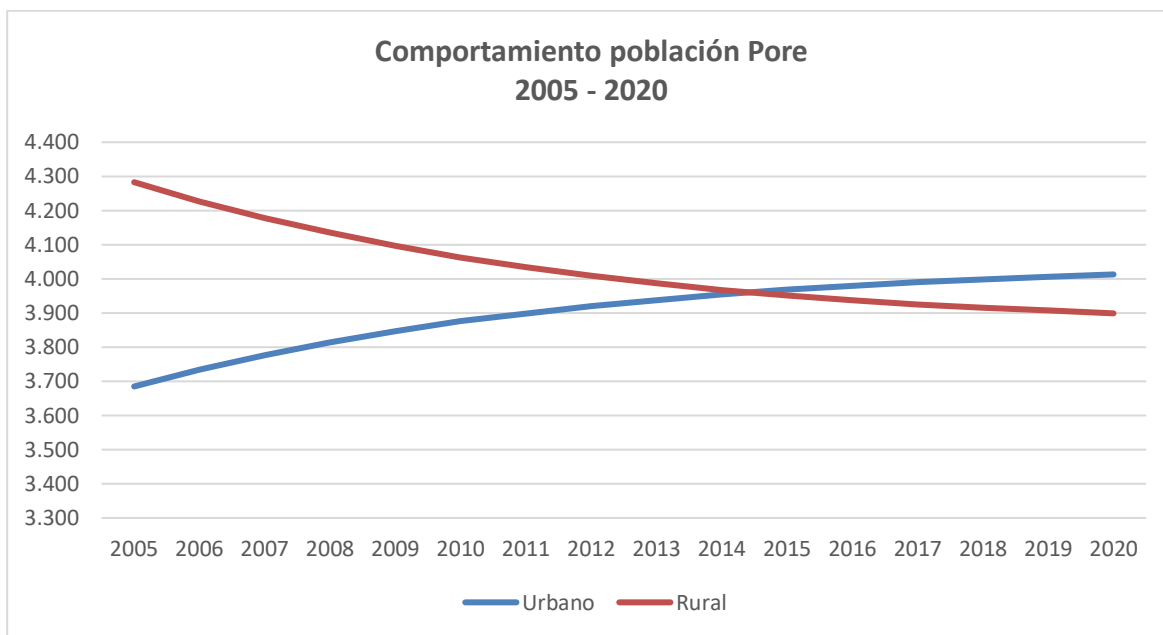
Bajo el contexto anterior y teniendo en cuenta que en el municipio de Pore no cuenta con un EOT actualizado, el análisis del crecimiento urbano se fortalece con la información obtenida de las proyecciones poblacionales, tanto para la zona urbana como para la zona rural¹⁰.

Para el año 2005 y de acuerdo con el censo poblacional de aquel año, el municipio de Pore registró un total de 7.961 habitantes, de los cuales, en la zona urbana, se registraron 3.685 y en la zona rural 4.283. La proyección poblacional (DANE, 2019), y como se registra en la Figura 11, presenta una tendencia de aumento de la población en la zona urbana, a una tasa promedio de 0.56% anual para un total de un 8.9% promedio en todo el periodo de análisis. Con relación al comportamiento poblacional de la zona rural del municipio, y a partir del año 2005 y hasta el año 2020, se puede establecer que se presenta una disminución poblacional a una tasa promedio del periodo evaluado de - 8.97%, equivalente a un descenso promedio poblacional de -0.6% anual.

¹⁰ Proyecciones poblacionales según el censo poblacional de 2005 y 2018 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE.

Figura 11.

Comportamiento poblacional municipio de Pore 2005 - 2020



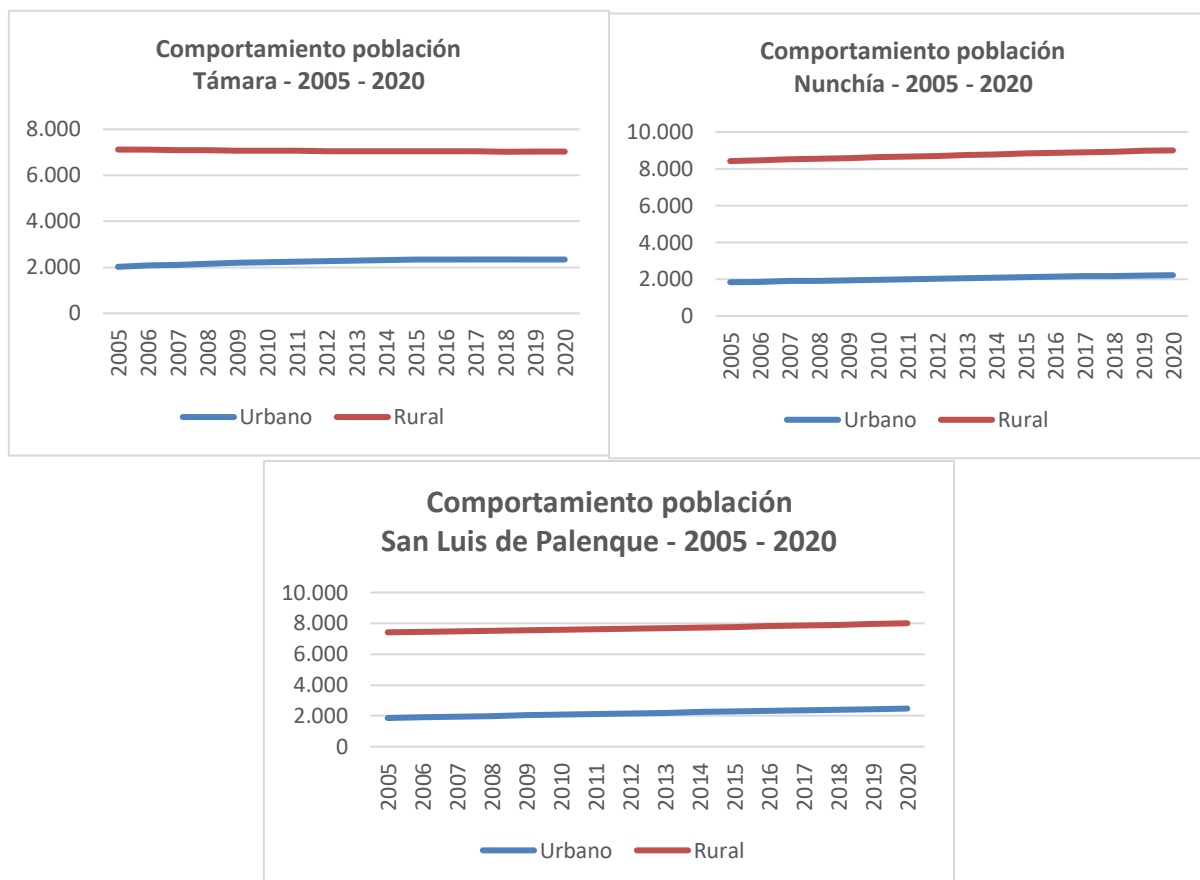
Nota: Elaboración propia con datos de proyección poblacional CENSO Pore 2005 (DANE, 2019).

La proyección poblacional de las zonas urbana y rural del municipio de Pore, desde los años 2005 y hasta el 2020, indican que procesos de migración se han presentado en la zona rural, y hacia la zona urbana; estas condiciones pueden estar relacionadas con los procesos de desplazamiento que se venían presentando en la región con ocasión de la presencia de grupos armados al margen de la Ley.

Adicional a lo anterior y como se muestra en la Figura 12, en municipios que hacen parte de los límites directos de Pore, se evidencia que, en Támara, Nunchía y San Luis de Palenque, el número poblacional es muy similar, sin embargo, el comportamiento en los años en los que se evalúa la incidencia de la violencia armada en la región no muestra niveles de migración representativas como sucede en el municipio de Pore.

Figura 12.

Comportamiento poblacional municipios de Támara, Nunchía y San Luis de Palenque 2005 – 2020



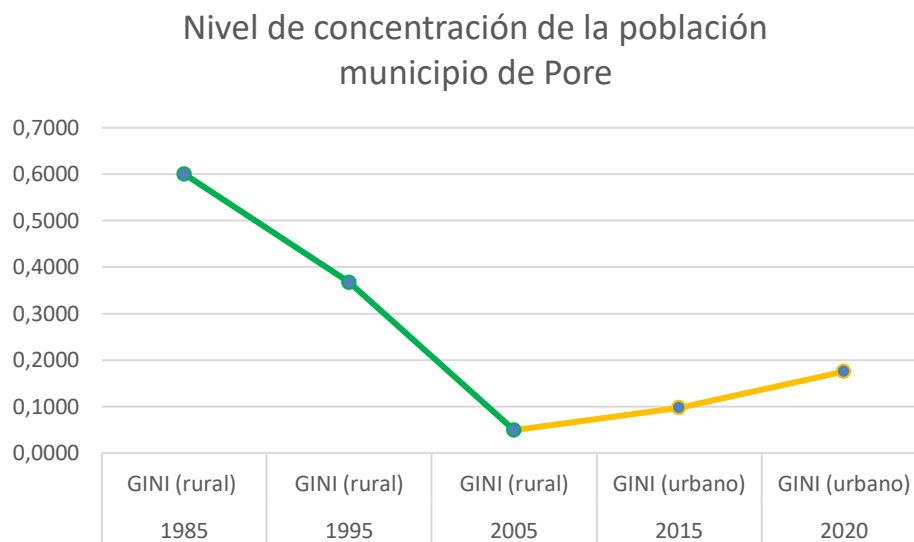
Nota: Elaboración propia con datos de proyección poblacional CENSO Pore 2005 (DANE, 2019)

De lo anterior, se puede concluir que en el municipio de Pore, los procesos de migración de la población rural hacia la urbana, corresponde a situaciones propias y no con influencia de municipios vecinos.

El índice GINI que se muestra en la Figura 13, refuerza el análisis sobre los procesos de concentración de la población del municipio de Pore en la zona urbana; así como los procesos de desconcentración de la población de la zona rural, para los años 1985, 1995, 2005, 2015, 2020.

Figura 13.

Nivel de concentración de la población Zona Rural y Urbana municipio de Pore



Nota: Elaboración propia tomando como base la información del DANE de la población del municipio de Pore en los años 1985, 1995, 2005, 2015, 2020 para las zonas Rural y Urbana

Como se observa, en el periodo 1985 a 2005, el índice GINI para la población rural (dominante en el periodo), presenta un paulatino proceso de desconcentración; mientras que, en los dos últimos periodos evaluados, de 2005 a 2020, el índice GINI de la población urbana (dominante en el periodo), presenta un proceso paulatino de la concentración de la población. Este comportamiento de “transvase” de la población municipal, de la población rural a urbana, con un momento de quiebre en 2005, coincide con los procesos de recrudescimiento de la violencia en el municipio por la violencia paramilitar; y la intensificación del crecimiento de edificabilidad en la zona urbana.

En síntesis, como se observa, bajo escenarios prospectivos sin acciones concretas sobre el suelo rural con proyectos sostenibles que impulsen la restitución de tierras para las víctimas del

conflicto armado en el municipio, y con ello el regreso de antiguos pobladores de la zona rural, la tendencia muestra procesos acelerados de concentración de la población urbana, en detrimento de la población rural. Como se ha discutido anteriormente, la ineficiente articulación de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial con las políticas de restitución de tierras, definidas en la Ley 1448, puede estar contribuyendo a estos procesos.

Percepción de actores institucionales frente al grado de gestión y logro administrativo de la política de Restitución de Tierras, en el municipio de Pore.

El análisis de la percepción de los actores institucionales frente al grado de gestión y logro institucional en la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras se toma del resultado de la aplicación de la entrevista semiestructurada, teniendo en cuenta el problema y los roles asumidos por cada uno de los actores seleccionados. Estos roles fueron categorizados así: actores institucionales con responsabilidades en la planificación y gestión del desarrollo territorial (Secretarios Municipales de Planeación y Desarrollo); actores institucionales con responsabilidades de control en la gestión institucional (Personero Municipal); actores institucionales con responsabilidades administrativas en la calificación de la propiedad del suelo (Director de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos); y representantes de las víctimas del conflicto.

La percepción de actores institucionales con funciones de planificación, como lo es el Secretario de Desarrollo como se muestra en la Tabla 14, evidencia la ausencia de elementos que permitan la aplicación adecuada de la Ley 1448 de 2011 en el Plan de Desarrollo Municipal, de incidencia directa de esta dependencia. De acuerdo con la percepción de este actor, aunque se da importancia al proceso de restitución de tierras, la falta de atención en las anteriores administraciones municipales no ha permitido un avance representativo de la Ley en el

municipio, sumada a la poca divulgación que se tiene ante la población afectada y las instancias municipales.

Tabla 14.

Percepción Secretaría de Desarrollo Pore

| ROL | Percepción aplicación Ley 1448 de 2011 | Causa |
|--|--|--|
| Actor 1: secretaria de desarrollo municipio de Pore | Para la Secretaría de Desarrollo del municipio de Pore, aunque la aplicación de la Ley 1448 de 2011 es de gran importancia para la población víctima y con gran incidencia en la gestión del desarrollo territorial, no existen condiciones que le permitan su dinamización, los instrumentos de gestión del territorio del municipio en materia de atención a víctimas y restitución de tierras no cumplen con lo establecido y por lo cual no se pueden aplicar. | Los instrumentos de Gestión de Territorio municipal no contemplan los lineamientos específicos de víctimas y restitución de tierras. No se evidencia un apoyo directo por parte del estado que permita dinamizar el proceso desde la región |

Nota: Elaboración propia con información suministrada por medio de entrevista del secretario de desarrollo del municipio de Pore.

Desde el punto de vista de la Secretaría de Planeación, como se muestra en la Tabla 15, la ausencia del EOT actualizado a la fecha no permite desarrollar procesos que involucren predios, ni la toma de decisiones frente a planes, programas y proyectos.

Tabla 15.

Percepción Secretaria de Planeación Pore

| ROL | Percepción aplicación Ley 1448 de 2011 | Causa |
|--|---|---|
| Actor 2: secretaría de planeación municipio de Pore | Para la Secretaría de Planeación municipal, los instrumentos de planificación definidos desde la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras contienen información que a la fecha de promulgación de la Ley 1448 de 2011, ya estaba desactualizada, es decir | La ausencia de los instrumentos de planificación específicos en materia de atención a Víctimas y Restitución de Tierras en el municipio no ha permitido la canalización de recursos financieros y de talento humano para la |

específicamente del EOT del año 2000. aplicación de la Ley 1448 de 2011.
 Las herramientas utilizadas por los organismos de Planeación Nacional para el aseguramiento de terrenos destinados a la Restitución de Tierras no son los suficientemente claras y por lo cual demoran el proceso.

Nota: Elaboración propia con información suministrada por medio de entrevista al secretario de planeación del municipio de Pore.

Para la Personería Municipal, aunque se tiene una percepción positiva frente al proceso de aplicación de la Ley 1448 de 2011 y como se muestra en la Tabla 16, llama la atención el hecho de indicar procesos iniciados que al ser verificados en la Unidad Nacional de Restitución de Tierras no existe evidencia alguna. Se mencionan como causas relacionadas la ausencia del estado en el proceso desde la información suministrada; así como el tiempo de acompañamiento a las instituciones y a las víctimas.

Tabla 16.

Percepción Personería Municipal de Pore

| ROL | Percepción aplicación Ley 1448 de 2011 | Debilidad – Fortaleza |
|------------------------------------|---|--|
| Actor 3: Personero Municipal | Para el caso del Departamento de Casanare la entidad competente, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial Meta, con sede en la ciudad de Villavicencio Meta, por su parte la Personero Municipal efectúa acompañamiento a los casos que tengan relación con la jurisdicción del municipio de Pore. | Debilidad: Falta de acompañamiento por parte del estado en brindar el goce efectivo de una de las medidas de satisfacción como es las garantías de Prevención, Protección y No repetición. |
| | Por ser el municipio de Pore, una Zona Micro focalizada, mediante RT 0914 del 10 de Julio de 2017, se tienen plazos para procesos de solicitudes de Restitución que en algunos casos no son cumplidos por la población víctima. En cuanto a la duración del programa: Todo depende del número de solicitudes por departamento, municipio, corregimientos y veredas. Luego que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras | Debilidad: Falta de sede de la Unidad Territorial Meta en el Departamento del Casanare. Fortaleza: La Personería Municipal estima que para el caso de Pore Casanare. Dada la jornada de recepción realizada en octubre de 2018, por requerimiento de Esta Personería Municipal a la URT- Meta, y las solicitudes existentes. Un total |

Despojadas - Dirección Territorial Meta, tiene aproximado de 160 solicitudes. bajo su competencia 29 municipios del Meta, 15 municipios de Casanare, 3 municipios de Cundinamarca, 4 municipios de Guaviare, 4 municipios de Vichada. En total 5 Departamentos. Es deber de cada Dirección Territorial de la URT, culminar todos y cada una de las solicitudes efectuadas, bien sea por que tiene viabilidad o no. en sus dos etapas. Administrativa y Judicial.

Nota: Elaboración propia con información suministrada por medio de entrevista al personero del municipio de Pore.

En la Tabla 17, el representante de la mesa de víctimas coincide con una muy baja percepción de la aplicación en la Ley 1448 en el municipio de Pore, hace énfasis en el desconocimiento de la información frente al proceso como tal y a lo que se va desarrollando por solicitudes de las víctimas, se hace énfasis en una información centralizada en la personería.

Tabla 17.

Percepción Representante de la mesa de víctimas Pore

| ROL | Percepción aplicación Ley 1448 de 2011 | Causa |
|--|---|--|
| Actor 4: Representante de la mesa de víctimas municipio de Pore | Para el representante de Víctimas en el municipio de Pore, la aplicación de la Ley 1448 de 2011 permite un adecuado proceso para restituir lo perdido con ocasión del conflicto armado. La ausencia de información relativa al proceso no ha permitido que las víctimas acudan a los llamados para solicitudes y se dejan pasar términos esto hace que el proceso no haya tenido la acogida y el resultado esperado. | La falta de acompañamiento e información por parte del estado y las instituciones a cargo del proceso no generan confianza en este y algunas víctimas prefieren buscar ayuda en otros departamentos. |

Nota: Elaboración propia con información suministrada por medio de entrevista del representante de víctimas en el municipio de Pore.

Para la oficina de Registro Públicos, como se evidencia en la Tabla 18, la percepción se estima positiva, en especial por el hecho de que a la fecha ya se encuentran terrenos en protección del estado para restitución, haciendo énfasis en la mejora presentada por la UNRT en la recolección de información y evidencia en campo.

Tabla 18.

Percepción Oficina Registros Públicos, Pore

| ROL | Percepción aplicación Ley 1448 de 2011 | Causa |
|---|---|--|
| Actor 5: Registros públicos municipio de Pore | El proceso que se desarrolla en la actualidad es el adecuado y organizado: | No se tiene información sobre predios que haya ha sido restituidos. |
| | <ol style="list-style-type: none"> 1. Agencia nacional de tierras envía protección del predio mientras se verifica la información. 2. Ingreso del predio al registro de tierras despojadas. 3. Restitución | <p>El procedimiento antes del presente año se llevaba con un formulario y en algunos casos la información estaba incompleta; en este momento esos procesos se están repitiendo.</p> <p>Unidad de reparación de tierras sede Villavicencio.</p> |

Nota: Elaboración propia con información suministrada por medio de entrevista a funcionario de la oficina de Registros Público del municipio de Pore.

En síntesis, de acuerdo con lo observado por los actores del territorio entrevistados, el municipio de Pore no cuenta con las bases fundamentales para la aplicación de lo establecido en la Ley 1448 de 2011. En primer lugar, porque no existe una caracterización de la población víctima de desplazamiento objeto del proceso de restitución de tierras; por lo tanto, no se puede contar con capítulos exclusivos al proceso de atención de víctimas en los documentos guía de desarrollo municipal y territorial. En segundo lugar, porque el EOT, documento central de planificación y gestión del desarrollo territorial, no cuenta con una actualización; el EOT vigente data del año 2000 y el documento de actualización presentado ante el Concejo Municipal, aun no se ha aprobado.

La ausencia de una oficina de la Unidad Nacional de Tierras en el municipio o en la región, no permite el acceso por parte de las víctimas para conocer el procedimiento a seguir o

conocer el avance de este, cuando ya se ha iniciado. Persiste, por lo tanto, una brecha generalizada entre las víctimas de conocimiento en cuanto a los procedimientos a seguir en el proceso. Una de las problemáticas citadas de forma general por los entrevistados es la relacionada con la falta de una *comunicación* adecuada entre los diferentes organismos de participación ciudadana e instituciones administrativas multinivel involucrada, incluidas las instituciones encargadas de la formulación y aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial.

La institucionalidad conoce la responsabilidad a seguir en cuanto a la aplicación de la Ley 1448 de 2011; sin embargo, la ausencia de recursos, tanto humanos como financieros, no permite que se apliquen los procedimientos necesarios en el momento que se requiere; esto ha llevado incluso a la pérdida de oportunidades para acceder a recursos para planes y proyectos.

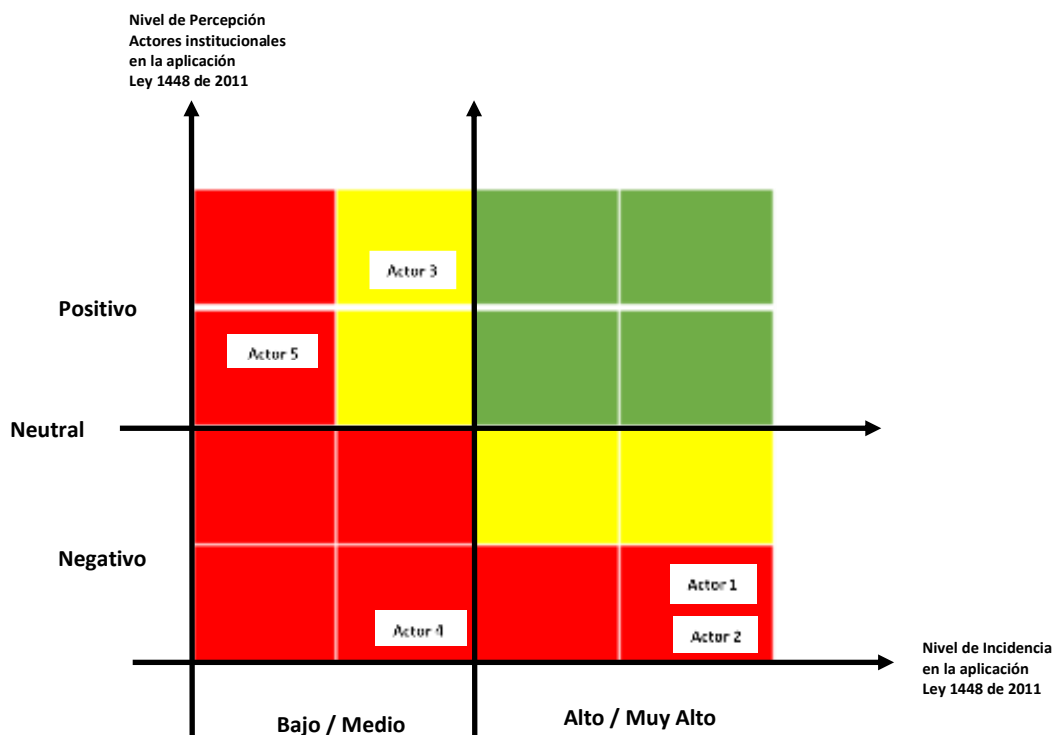
En síntesis, en términos generales, existe una percepción negativa, por parte de los actores institucionales encargados de los instrumentos de planificación y gestión el desarrollo territorial frente a la aplicación de la ley 1448, a pesar de que estos mismos actores tienen una alta incidencia en la aplicación de la ley desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial. Esta misma tendencia en la percepción negativa de la aplicación de la ley persiste entre los representantes de las víctimas. Contrariamente, los actores institucionales de control y administración de la función pública, pertenecientes a las oficinas de la Personería y de Instrumentos Públicos, tienen una percepción positiva de la aplicación de la ley; sin embargo, su grado de incidencia en la articulación de instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial es baja, frente a la que tienen otros actores institucionales. La Figura 14, muestra la relación entre el nivel de incidencia que tiene el actor institucional¹¹ frente

¹¹ Para el caso del presente proyecto corresponde a la responsabilidad ya sea como Planificador, Administrador, de Control o como Representante de víctimas del conflicto frente al cumplimiento en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del territorio.

a la aplicación de la Ley 1448 y el nivel de percepción frente a la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en el municipio.

Figura 14.

Matriz de relación entre la incidencia de los actores institucionales y su nivel de percepción de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el municipio de Pore



Nota: Elaboración propia tomando la información de la relación entre la responsabilidad de los actores institucionales y su percepción frente a la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en el municipio de Pore.

Para una adecuada interpretación de la matriz de relacionamiento entre la incidencia y la percepción de los actores institucionales en la aplicación de la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras se maneja la interpretación de escenarios como se muestra en la Tabla 19.

Tabla 19.

Interpretación escenarios de la incidencia frente a la percepción en la aplicación de la Ley 1448 de 2011

| Tipo de Escenario | Interpretación |
|--------------------------|---|
| Ideal | El municipio aplica los lineamientos de la Ley 1448 en sus instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial; responde a procesos de capital social, gobernanza y sostenibilidad. |
| Intermedio | Existen fallas en el diseño y aplicación de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo territorial según lo establecido en la Ley 1448 de 2011; no se identifica integralidad entre los actores institucionales y la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. |
| Crítico | No existen condiciones para la aplicación de la Ley 1448 de 2011; los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo del territorio no contemplan las condiciones mínimas para una adecuada atención de Víctimas y Restitución de Tierras. Se requiere atención inmediata. |

Nota: Elaboración propia, teniendo en cuenta los lineamientos de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios frente al objeto de la Ley.

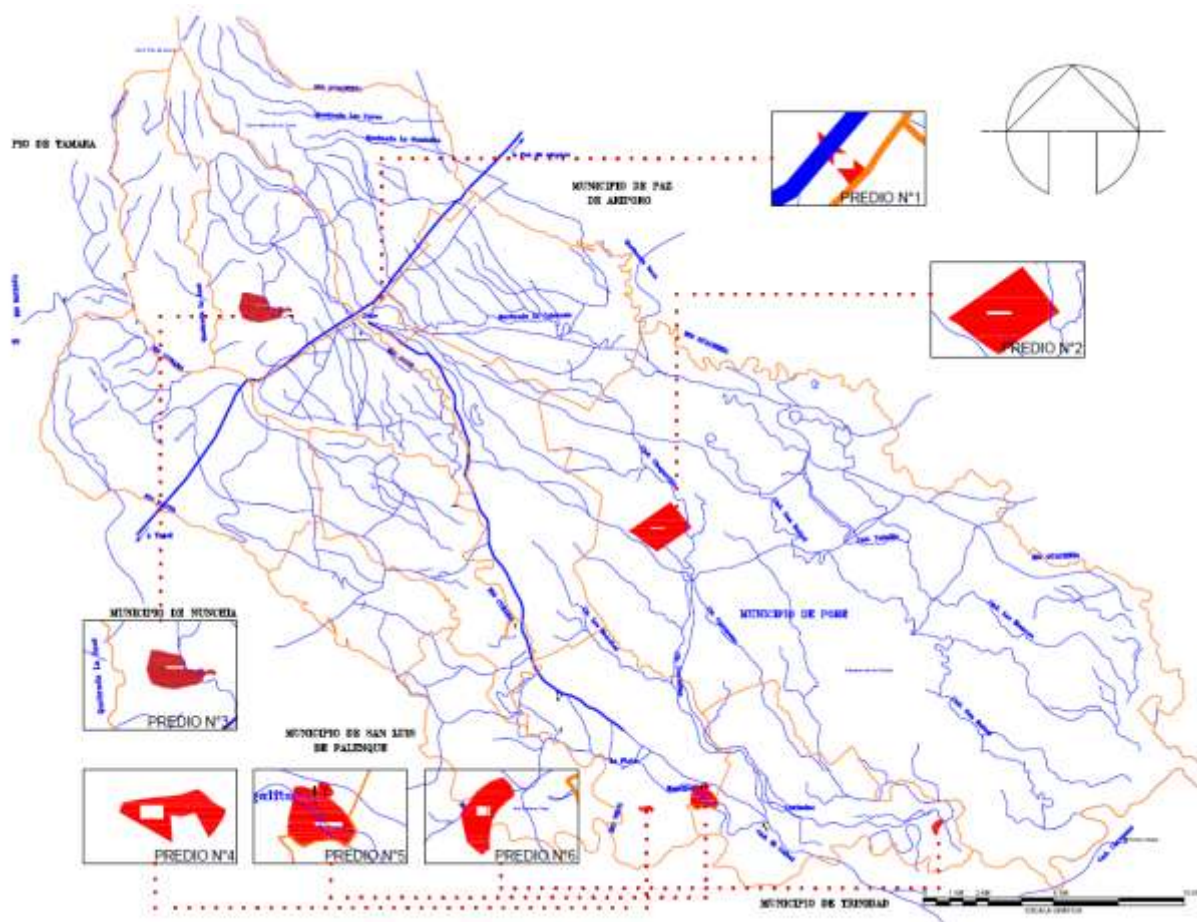
Caracterización del grado de impacto de los instrumentos de planificación y gestión del territorio al cumplimiento de las metas de la política de Restitución de Tierras

Revisando la información existente sobre las sentencias de restitución de tierras con base en la aplicación de la Ley 1448 y para víctimas del municipio de Pore, se pudo establecer que, de acuerdo con el Juzgado Segundo Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca, (2019), se ha promulgado una sentencia de Restitución de Tierras en el año 2019 y se presenta una inscripción en la Dirección Territorial Meta.

Con relación a los procedimientos relativos a la protección de bienes para restitución, y una vez subsanados los errores de procedimiento presentados, a la fecha se encuentran 6 predios protegidos por la Nación y con número catastral como se indica en la Figura 15. Estos predios son: El Gavan, vereda La Mesa; La Cabaña, vereda Curiminia; La Bendición, vereda El Retiro; Los Cocos, vereda Miralindo; y Araguaney, vereda Bocas (IGAC, 2020). No se pudo establecer de manera oficial solicitudes de predios en proceso de protección; sin embargo y de acuerdo con la información de la Secretaria de Planeación del municipio, se tienen alrededor de 20 predios en proceso de evaluación para protección.

Figura 15.

Predios Municipio de Pore protegidos para restitución de tierras.



Nota: La ubicación de los predios corresponde a la información tomada en el IGAC y de acuerdo con los números catastrales de cada uno.

Con relación a los resultados nada alentadores de la implementación de la Ley 1448 en el municipio de Pore, se puede establecer que la ineficiencia en la implementación de los instrumentos de planificación y de gestión territorial, de acuerdo con los establecido en la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, no ha tenido el eco que desde su promulgación se pretendía desde el gobierno Nacional. Factores relacionados con el bajo nivel de importancia dado a los instrumentos de planificación y gestión del territorio como tal, se evidencian en la poca preocupación por parte de los administradores municipales, específicamente en los Planes de Desarrollo contemporáneos a la vigencia de la Ley, que no cuentan con procesos de caracterización de población víctima, ni el establecimiento de programas específicos orientados al restablecimiento y sostenibilidad de procesos de restitución de tierras, entre otros.

Asimismo, el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT no presenta una actualización desde hace 20 años, y la modificación al mismo presentado en el Concejo Municipal aun no cuenta con aprobación; es importante tener en cuenta que el proyecto de modificación del EOT, se ha desarrollado tomando como base los lineamientos de gestión del desarrollo territorial que puede aportar información suficiente frente al proceso de Restitución de Tierras y en especial para procesos de solicitud de protección de terrenos ya que a la fecha por falta algunos son devueltos por parte de la UNRT, por falta de verificación de la información y ausencia del estado en todos los procesos de información, orientación, y acompañamiento a las víctimas y actores institucionales responsables del proceso, como se evidencia en la Tabla 20.

Tabla 20.

Resultados de la concordancia de los instrumentos de planificación y gestión del territorio y el desempeño de la Ley 1448 de 2011, municipio de Pore

| Concordancia Instrumentos de planificación y gestión del territorio y Ley 1448 de 2011 | Variables | Estado * |
|---|--|---------------------|
| Plan de Desarrollo Municipal PDM | Caracterización población víctima | ■ |
| | Participación víctimas en el diagnóstico | ■ |
| | Programas específicos población víctimas | ■ |
| | Planes Programas y proyectos | ■ |
| | Programas de sostenibilidad | ■ |
| | Sistema de gestión de Riesgos | ■ |
| Esquema de Ordenamiento Territorial EOT | Actualización | ■ |
| | Cartografías actualizadas | ■ |
| | Diagnóstico | ■ |
| | Prospectiva urbana | ■ |
| | Sistema de gestión de Riesgos | ■ |
| Otros | Presencia del Estado | ■ |
| | Sistemas de información | ■ |
| | Estandarización de procesos de planeación y gestión del territorio | ■ |

| | |
|---|---|
| ■ | La situación es crítica, no se presenta, es urgente su desarrollo e implementación, es fundamental en el proceso. |
| ■ | Se encuentra en un estado medio, requiere actualización y adecuación en el proceso, es necesario en el proceso |
| ■ | Corresponde a una situación estable y adecuada, aporta lo necesario para un buen desempeño del proceso. |

Nota: Los instrumentos tomados para la evaluación son los vigentes a la fecha de desarrollo del proyecto.

En términos generales y a manera de conclusión, la aplicación de la Ley 1448 de 2011 en beneficio de la población víctima de desplazamiento y en condición de recibir el beneficio de restitución de tierras en el municipio de Pore, se ha tenido una ejecución casi nula, y corresponde

a la baja gestión de la planificación institucional desde las instancias gubernamentales, con gran incidencia en el ámbito municipal.

Conclusiones

La Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios, establece todos y cada uno de los instrumentos de planificación y gestión de desarrollo del territorio, orientando en su adecuada integración en los municipios que requieren atención a víctimas del conflicto armado.

La promulgación de la política de restitución de tierras se ha convertido en la opción gubernamental para la atención de víctimas del conflicto armado en Colombia, y en especial para la acción de reparación frente a los desplazamientos forzados a los que la población se ha visto sujeta por los actores armados del conflicto.

Estrategias de capital social, gobernanza y sostenibilidad, se ponen de manifiesto como una oportunidad de desarrollo territorial es proceso de aplicación de la Ley 1448 de 2011, en municipios de tamaño medio y pequeño, como Pore, ya que permiten articular los lineamientos normativos a estrategias de desarrollo territorial con beneficio social, y sostenibles en el tiempo, desde una integralidad de las acciones políticas con los intereses de las comunidades.

Para el caso de estudio, los instrumentos de planificación y gestión del territorio, claramente identificados en la política de restitución de tierras, y evaluados para el municipio de Pore, como son los Planes de Desarrollo Municipal y el Esquema de Ordenamiento Territorial-EOT vigentes durante el tiempo de aplicación de la Ley 1448 de 2011, no aportan información específica sobre la caracterización de la población víctima, ni existe un capítulo exclusivo para este tipo de poblaciones que contenga un diagnóstico y un establecimiento de planes, programas y proyectos. El EOT vigente en el municipio es del año 2000, y sobre la información que se tiene, se hace planeación y gestión de territorio, por lo cual las decisiones tienden a ser equivocadas.

La ausencia del estado en las regiones, y en especial en el municipio como Pore, no ha permitido que las víctimas tengan la información completa y suficiente con relación al proceso de

restitución de tierras, situaciones como la ubicación de las sedes y la disponibilidad del personal, ha llevado a bajos niveles de confianza hacia el proceso y hacia la gestión institucional.

En cuanto al crecimiento urbano del municipio de Pore, por circunstancias relacionadas con el desplazamiento, se pudo establecer una mayor concentración de la población en esta zona a partir del año 2005, fecha en la que se tenía un mayor impacto por el conflicto armado y ha mantenido su crecimiento con el tiempo.

La percepción negativa por parte de los actores institucionales del municipio de Pore, frente al proceso de restitución de tierras, se ha presentado en especial por la ausencia de trabajo mancomunado con el estado, ausencia de programas de información y de base de datos coherentes con la realidad, recursos humanos y financieros insuficientes, y la influencia por parte de actores con interés particulares en contra del proceso, son algunas de las fallas presentadas en el proceso de aplicación de la Ley 1448 de 2011.

De los informes de gestión presentados por los entes gubernamentales a nivel nacional frente a la realidad territorial, se puede evidenciar falta de información tomada en las regiones y de acuerdo a la realidad presentada; existen incoherencias especialmente en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación y gestión del territorio, ya que en municipios como Pore, no se han diseñado los instrumentos base para una gestión de restitución de tierras adecuada, como son los de caracterización de la población víctima.

La baja participación por parte de las víctimas en los procesos de planificación y desarrollo de la política de restitución de tierras no permite el establecimiento de planes, programas y proyectos, de acuerdo con sus propias necesidades, la centralización de la información por parte de la personería municipal, como en el caso del municipio de Pore, esta situación no permite que desde las mesas de víctimas se pueda dar una mejor orientación a la población.

Los resultados obtenidos en el desarrollo del presente proyecto permiten verificar la hipótesis planteada en el problema, dado que, la ausencia y no aplicación de variables prioritarias en los instrumentos de planificación y gestión de la ocupación del suelo, no han permitido alcanzar el éxito de la reapropiación del territorio por las víctimas como medida de reparación en un marco de postconflicto.

Recomendaciones a la Política Pública

El municipio de Pore debe iniciar un proceso de caracterización de población víctima del conflicto armado para establecer quienes tiene derecho a procesos de Restitución de Tierras, se recomienda aplicar técnicas de gobernanza que permita una integración de actores tanto públicos como de la sociedad civil esto para garantizar un proceso transparente.

Se recomienda dar prioridad a la revisión del proyecto de actualización del EOT año 2019 y su aprobación para contar con la información actualizada y necesaria en la gestión del territorio para la atención de Víctimas t Restitución de Tierras.

Con relación al Plan de Desarrollo Municipal, se recomienda incluir el capítulo específico al de Atención a Víctimas del Conflicto y en especial para el proceso de Restitución de Tierras, se deben incluir Planes, Programas y Proyectos que permitan a través del acceso a recursos del estado generar sostenibilidad en la aplicación de la Ley.

Como recomendación final se identifica la necesidad de trabajar de manera coordinada entre todos los actores que tienen que ver con la aplicación de la Ley 1448 de 2011, esto garantiza transparencia en el proceso y mayor cobertura en la sociedad afectada por el conflicto armado.

Referencias

- Abuchaibe, H. (2017). La justicia transicional del posacuerdo con las FARC-EP. *OPERA*, 129-153. doi:<https://doi.org/10.18601/16578651.n20.07>
- ANT Observatorio de Tierras Rurales. (2020). *Agencia de tierras*. Obtenido de Observatorio de Tierras Rurales: <https://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/>
- Barón, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de saberes*, 33-154. doi:<https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.48.2018.4718>
- Barón, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Diálogos de saberes*, 133 - 154. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/4718/4026>
- Barón, M. D. (2011). La Ley de justicia y paz en Colombia: la configuración de un subcampo Jurídico-Político y las luchas simbólicas por la inclusión. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 179-194.
- Barón, M. D. (2015). Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de una categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos* .
- Botero, D. (1996). *El poder de la filosofía y la filosofía del poder*. Bogotá: Imprenta Universidad Nacional. Escuela Superior de Administración Pública.
- Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, 227-257. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742016000100227
- Calero García, M. (2004). Validez de la evaluación del potencial de aprendizaje. *Psicothema Vol 16 N°2*, 217 - 221.
- Camargo , J., & Lizcano, A. (2018). El ordenamiento del territorio urbano y rural: imperativo para garantizar igualdad en los territorios. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 20, 455.463.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2008). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: Panamericana.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Printed in Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: CNMH.
- CMMAD. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford: Oxford university press.
- Colombia Turismo Web. (2020). *Departamento Casanare*. Obtenido de Municipio Pore: <http://www.colombiaturismoweb.com/DEPARTAMENTOS/CASANARE/MUNICIPIOS/PORE/PORE.htm>

- Comisión Colombiana de Juristas. (2007). *Anotaciones sobre la ley de "justicia y paz" Una mirada desde los derechos de las víctimas*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda. Obtenido de https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/anotaciones_sobre_la_ley_de_justicia_y_paz.pdf
- Comisión Colombiana de Juristas. (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Concejo Municipal de Pore. (2000). Acuerdo No, 017 . *Por el cual se adopta el esquema de ordenamiento territorial del municipio de pore, se definen los usos del suelo para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los* . Pore: Concejo Municipal de Pore.
- Concejo Municipal de Pore. (2019). Proyecto de acuerdo N° 007. *Por medio del cual se adopta la Revisión General y Ajustes al Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pore, Casanare*. Pore, Casanare: Concejo municipal. Obtenido de <http://www.pore-casanare.gov.co/tema/eot>
- Congreso de la República. (1994). Ley 152. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá, Colombia: Función Pública. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de la República. (1994). Ley 152. *por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Función Pública. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de la República. (1997). *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la República. (18 de Julio de 1997). Ley 388 de 1997. *por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
- Congreso de la República. (2000). Ley 590. *Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresa*. Bogotá: Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0590_2000.html
- Congreso de la República. (2000). Ley 614. *Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá: Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0614_2000.html
- Congreso de la República. (2006). Ley 1098. *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá: Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html
- Congreso de la República. (2011). 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*. Bogotá: Diario Oficial.

- Congreso de la República. (2011). Ley 1448 de víctimas y restitución de tierras. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Congreso de la República. (2015). Ley 1753. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá: Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). Documento CONPES 3712. *Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>
- Corte Constitucional. (2009). Sistema de registro de predios rurales en Colombia . *Auto 08 de 2009*. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2012). Relatoría Sentencia C-715. *Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno-acciones de restitución de tierras de los despojados*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-715-12.htm#:~:text=En%20los%20casos%20en%20los,a%20terrenos%20de%20similares%20caracter%C3%ADsticas>
- Cruz, A., & Díaz, O. (2019). Barreras y tensiones de participación política de las víctimas en el contexto de los procesos de reparación colectiva: el caso de El Dorado y El Castillo - Meta en el marco de la transición política en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 422-449. doi:<http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v49n131.a08>
- Dalla, M. (2017). Nociones en torno a la gobernanza. Principales escuelas y líneas de pensamiento. *BITÁCORA* 27, 47 - 54. doi:<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v27n1.47597>
- Daly , H., & Cobb , J. (1993). *Para el bien común: Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y el futuro sostenible*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- DANE. (2019). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Obtenido de 2018 - Colombia: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>
- DANE. (2019). *Estadísticas por tema*. Obtenido de Demografía y población: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- De Soto, H. (1993). The Missing Ingredient. *The Economist*, 8 - 10.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Informes defensoriales*. Obtenido de El Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/765/El-Desplazamiento-Forzado-por-la-Violencia-en-Colombia-desplazamiento-forzado-en-Colombia-Informes-defensoriales---Conflicto-Armado-Informes-defensoriales---Derecho-Internacional-Humanitari>

- Delgado, M. (2011). La Ley de justicia y paz en Colombia: la configuración de un subcampojurídico-político y las luchas simbólicas por la inclusión. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 179-194. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200009
- DNP. (2015). *Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 - 2019*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- DNP. (2018). *Aspectos Constitucionales y Procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo, una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Aspectos%20constitucionales%20y%20procedimentales%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf>
- DNP. (2019). *Enfoque y Gestión Pública Territorial*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2020). Obtenido de Marco Normativo para la Gestión Territorial: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial/Paginas/marco-normativo-para-la-gestion-territorial.aspx>
- Escorcía, O. (2010). *Manual Para La Investigación Guía para la formulación, desarrollo y divulgación de proyectos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de <http://cmap.upb.edu.co/rid=1QQ8XYZ63-2DMDLZK-1LR/manualparalainvestigaci%C3%B3n.pdf>
- Estado-FARC. (2016). *Acuerdo final. para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá Teatro Colón.
- Estrada, J. (2019). *El Acuerdo de paz en Colombia Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Bogotá: CLACSO. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191108024211/El_acuerdo_de_paz_en_Colombia.pdf
- Forzado, S. N. (2001). *Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la violencia en Colombia*. Bogotá.
- Gallón, G., & Mojica, J. (2019). *Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia el 9 de mayo de 2019*. Bogotá: Suecia Sverige.
- Gómez, M., & Sanabria, L. (2020). Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia. *Trabajo Social*, 85 - 104. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2256-
- Grupo Banco Mundial. (2015). *Panorama general: Mente, sociedad y conducta*. Washington,; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial 1818 H Street NW. Obtenido de www.worldbank.org
- Hoyos, G. (2007). *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana Instituto Goethe: Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar.

- Huertas, O., & López, D. (2020). Las políticas rurales y su incidencia en la formación de conflictos territoriales. *Prolegómenos*, 43 - 61. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-
- Huntington, S. (1991). *El orden político en las sociedades en cambio*. Bogotá: Paidós.
- Hurtado, J., & Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>. doi:<http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- IEU. (2016). Planes de ordenamiento territorial departamental frente a los municipios. *Revista Debates gobierno urbano*. Obtenido de <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1401-debates-de-gobierno-urbano-8/file>
- IGAC. (2020). *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*. Obtenido de Consulta Catastral: <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/consulta-catastral>
- Jorquera, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. *Documento de trabajo No. 6 Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Santiago, Chile: RIMISP. Obtenido de http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf
- Juzgado civil del circuito especializado en restitución de tierras del distrito judicial de Cundinamarca. (2019). No. 097. *Restitucion y formalizacion de tierras de las víctimas del despojo y abandono forzoso*. Bogotá: Rama judicial del poder público.
- Juzgado Segundo de Descongestión Civil Circuito Especializado en Restitución de Tierras. (2016). Proceso de Restitución y Formalización de Tierras Abandonadas y Despojadas. *Radicado: 2500031-21-001-2016-00031-00. Sentencia No. 023. Juez: Dora Elena Gallego Bernal*.
- Juzgado Segundo Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca. (12 de septiembre de 2019). Restitucion y formalizacion de tierras de las víctimas del despojo y abandono forzoso.
- León, N. C. (2017). *Estrategias para una reforma Rural Transicional*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Luque Revuelto, R. M. (2016). Los Desplazamientos Humanos Forzados Recientes En El Cauca. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, núm. 65, 181-199.
- Márquez, D. (2006). Para un Desarrollo Local Sostenible: El Capital Social. *Nova. Revista de Geografía*, 69 - 83. Obtenido de Dialnet-ParaUnDesarrolloLocalSostenible-2279988.pdf
- Mazurek, H. (2018). El territorio o la organización de los actores. En H. Mazurek, *Espacio y Territorio* (págs. 39-71). IRD Éditions, Edición Impresa/La nacion. doi:10.4000/books.irdeditions.17798
- Minagricultura. (2017). Ley 893. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Bogotá: Minagricultura. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-893-del-28-de-mayo-de-2017/37035>
- Mininterior. (2011). Ley 1454. *Ley orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Mininterior. Obtenido de

- https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2012). Decreto 1921. *Por el cual se reglamentan los artículos 12° y 23° de la Ley 1537 de 2012*. Bogotá: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/Decretos%20Vivienda/1921%20-%202012.pdf>
- Ministerio del Interior, C. P. (1995). Documento Conpes 2804 de 1995. Bogotá: Conpes. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2924.pdf>
- Mintrabajo. (mayo de 2016). Programa asistencia técnica territorial. *Metodología mapeo de actores locales y espacios de discusión a nivel territorial en el marco del trabaj decente*. Bogotá, Colombia: Mintrabajo.
- Montañez, G. (2001). Razón y Pasión del espacio y el territorio. En O. Maecha, & e. al, *Espacio y Territorios: Razón, Pasión e Imeginarios* (págs. 15-32). Bogotá: UNIBIBLOS. Obtenido de http://www.bdigital.unal.edu.co/33/2/352_-_1_Prel_1.pdf
- Montañez, G. (2016). Territorios para la paz en Colombia: procesos entre la vida y el capital. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 11-28. doi: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.59298>
- Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina. *Estudios Jaliscienses*, 6 - 19.
- Municipio de Pore. (2012 - 2015). *Plan de Desarrollo Pore "Con sentido Social"*. Pore Casanare: Municipio de Pore. Obtenido de https://issuu.com/ariporo/docs/pdm_acciones_con_sentido_social_2012_-_2015
- Municipio de Pore. (2016 - 2019). *Plan de Desarrollo Municipal Pore Sigue Adelante*. Pore: Municipio de Pore Casanare. Obtenido de http://porecasanare.micolombiadigital.gov.co/sites/porecasanare/content/files/000042/2060_proyecto-pdm-pore-2016-2019-mayo.pdf
- Municipio de Pore. (2020 - 2023). *Plan de Desarrollo Municipal "Un Gobierno de todos"*. Pore Casanare: Municipio de Pore Casanare. Obtenido de <http://www.pore-casanare.gov.co/normatividad/acuerdo-003--plan-de-desarrollo>
- Municipio de Pore. (2020). Oficina de Instrumentos públicos.
- Municipios de Colombia. (2020). *Municipio de Pore*. Obtenido de <https://www.municipio.com.co/municipio-pore.html>
- Naranjo, G., & Hurtado, D. (2003). Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas Algunas preguntas para los programas de restablecimiento. *Destierros y desarraigos* (págs. 271 - 288). Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. Obtenido de <http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/Destierros%20y%20Desarraigos.pdf>
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2013). LEY 1448 DE 2011. *Sobre Restitución de Tierras*. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.

- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- ONU. (2016). *Proyecto Fortalecimiento de la sostenibilidad de procesos de restitución de tierras*. ONU. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-br836s.pdf>
- OVACEN. (2015). *Desarrollo sustentable. Concepto y ejemplos de proyectos*. Obtenido de <https://ovacen.com/desarrollo-sustentable-concepto-ejemplos-de-proyectos/>
- Pirella, J., Pulido, N., & Mancipe, E. (2016). *Investigación formativa en los estudios de información documental*. Bogotá: Unisalle.
- Pizarro, E. (2007). *Recomendaciones de criterios de reparación y proporcionalidad restaurativa*. Comisión nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR).
- Presidencia de la República. (2012). Decreto Reglamentario . *Decreto 1725 de 2012 Nivel Nacional*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
- Presidencia de la República. (2012). Decreto reglamentario 790. *Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – SNAIPD, al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Pob.* Bogotá, Colombia: Diario Oficial.
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 2460 . *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno y se modifica el parágrafo 2 del artículo 2.2.8.3.8 del Decr.* Bogotá: Presidencia de la República.
- Red Nacional de Información. (11 de Agosto de 2020). *Red Nacional de Información*. Obtenido de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Hogares?vvg=1>
- Rettberg, A. (2015). Ley de víctimas en Colombia: un balance. *Revista de Estudios Sociales*.
- Reyes, A., Duica, L., & Pedraza, W. (s.f). El Despojo de Tierras por Paramilitares en Colombia. Obtenido de <http://www.ideaspaz.org/tools/download/52149>
- Ruiz, N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estud. demogr. urbanos vol.26 no.1, 22*.
- Sandoval, C. (1996). *Investigación Cualitativa*. Bogotá: ICFES.
- Senado de la República. (1991). Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá: Gaceta Institucional.
- Sert, D. (2008). Property Rights In Return And Resettlement Of Internally Displaced Persons (IDPS) A Quantitative And Comparative Case Study. *A dissertation submitted to the Graduate Faculty in Political Science in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy*. New York: mimeo.
- Unidad de Restitución de Tierras. (2019). *Informe de gestión 2018*. Bogotá: Unidad de Restitución de Tierras.
- Unidad para la atención y reparación integral de víctimas. (2019). *Boletín fichas estadísticas Pore Casanare*. Bogotá: Red nacional de información RNI.
- Unión Europea. (2019). *Gobernanza con sentido público*. Obtenido de <http://www.gobernanzaconsentido.org/index.php/noticias>

- Universidad de los Andes. (1976). *CIDER*. Obtenido de Planificación, Gobernanza y Desarrollo Territorial: <https://cider.uniandes.edu.co/es/planificacion-gobernanza-y-desarrollo-territorial>
- UNRT. (2018). *Informe de gestión 2017*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- UNRT. (2019). *Informe de Gobierno: Política de atención y reparación a víctimas*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Uprimny, R., & Sánchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. *Revista Estudios Socio Jurídicos*, 305-342. Obtenido de 1373-Texto%20del%20artículo-5092-1-10-20101217.pdf