

Reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia. Una mirada desde la implementación de políticas públicas

Reparation to victims of the armed conflict in Colombia. A look from the implementation of public policies

DOI: <https://doi.org/10.17981/juridcuc.19.1.2023.20>

Fecha de Recepción: 2023/03/09. Fecha de Aceptación: 2023/06/21.

Estelio José Angulo 

Universidad Católica Luis Amigó. Montería (Colombia)
estelio.anguloan@amigo.co

Margelis Tovar-Araujo 

Universidad Católica Luis Amigó. Montería (Colombia)
mita_0277@hotmail.com

César Augusto Leiva Ricardo 

Universidad Católica Luis Amigó. Montería (Colombia)
abogadocesarleivaricardo@gmail.com

Para citar este artículo:

Angulo, E., Tovar-Araujo, M. y Leiva, C. (2023). Reparación a víctimas del conflicto armado en Colombia. Una mirada desde la implementación de políticas públicas. *Jurídicas CUC*, 19(1), 587–608. DOI: <http://doi.org/10.17981/juridcuc.19.1.2023.20>

Resumen

La investigación tuvo como objetivo analizar la implementación de la política pública del Estado colombiano para la reparación a víctimas del conflicto armado en el Departamento de Córdoba. En este sentido se desarrolló, mediante el paradigma interpretativo y metodología cualitativa, una investigación sociojurídica de carácter documental. Las unidades de estudio son los documentos oficiales que dan cuenta del registro y seguimiento de la política pública de reparación a víctimas para identificar las medidas aplicadas en el Departamento de Córdoba. Los resultados permitieron identificar las medidas referidas a la restitución de tierra, restitución de vivienda, indemnización por subsidio de vivienda, indemnización por vía administrativa, empleo y generación de ingresos, créditos y pasivos, medidas de satisfacción, y garantías de no repetición en el Municipio Montería. En cuanto a su implementación, existe mayor tendencia de reparación en las medidas de restitución de tierras; las medidas de indemnización siguen presentando la dificultad de la asignación de los montos proporcionales y coherentes con el hecho victimizante, por lo cual su aplicación y registro presenta debilidades en el reconocimiento y visibilidad del alcance. Finalmente, se considera que las medidas de reparación a víctimas, necesitan seguir siendo acompañadas por políticas públicas de seguridad y protección, de restablecimiento de la confianza de las víctimas en el Estado, y de nuevos mecanismos de restitución, justicia y paz que logre atenuar el impacto negativo individual y colectivo por demás reflejado en una sociedad colombiana que se ha ido habituando cada vez más, al desarraigo territorial

Palabras clave: Conflicto armado; política pública; reparación a víctimas

Abstract

The objective of the research was to analyze the implementation of the public policy of the Colombian State for reparation to victims of the armed conflict in the Department of Córdoba. In this sense, a socio-legal documentary investigation was developed through the interpretative paradigm and qualitative methodology. The study units are the official documents that account for the registration and monitoring of the public policy of reparation for victims to identify the measures applied in the Department of Córdoba. The results made it possible to identify the measures related to land restitution, housing restitution, housing subsidy compensation, administrative compensation, employment and income generation, credits and liabilities, satisfaction measures, and guarantees of non-repetition in the Municipality. Regarding its implementation, there is a greater trend towards reparation in land restitution measures; The compensation measures continue to present the difficulty of assigning amounts proportional and consistent with the victimizing act, for which reason their application and registration present weaknesses in the recognition and visibility of the scope. Finally, it is considered that reparation measures for victims need to continue to be accompanied by public security and protection policies, to restore the confidence of victims in the State, and new mechanisms for restitution, justice and peace that manage to mitigate the negative individual and collective impact, moreover, reflected in a Colombian society that has become increasingly accustomed to territorial uprooting

Keywords: Armed conflict; public policy; reparation to victims



INTRODUCCIÓN

Las condiciones geopolíticas imperantes en la década de los años 50, concluida la segunda guerra mundial, llevó a los países que la ganaron, particularmente Estados Unidos y Rusia, a repartirse mundo en el orden económico, social y político; producto de la pragmatización de las ideas políticas, con la consiguiente injerencia de los países bajo la órbita del capitalismo-comunismo. Esta rivalidad entre las dos grandes potencias se extendió hacia los países occidentales y orientales, quedando estos últimos comprometidos con el tipo de desarrollo económico, militar, el conocimiento y las ideologías políticas.

Esta situación se dio con marcado énfasis en los países de África, Asia, Medio Oriente y Latinoamérica, donde la injerencia en toda la vida social tuvo relevancia en las universidades y centros de investigación convirtiéndose estos en espacios de discusión ideológica. Eran sociedades receptoras de las ideologías imperantes en el mundo (Capitalismo-Comunismo), en esa época los países latinoamericanos estaban tutelados por régimen militares con la anuencia del departamento de estado de los Estados Unidos; un factor distorsionante de tal situación en Latinoamérica fue el advenimiento de la revolución cubana que expandió las ideas castro marxistas y la toma del poder político en estos países por la vía de las armas (Skidmore & Smith, 2002; Wiarda, 1995).

Este fenómeno político en Latinoamérica se vivió con mayor intensidad en países centro americanos, tales como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como en Sudamérica, en los casos de Venezuela, Bolivia y Colombia. En este contexto, se destaca la situación de Colombia donde se ha vivido durante los últimos 70 años en un escenario político signado por la violencia que afecta de alguna manera la cotidianidad de sus ciudadanos. Bien sea de manera directa o simbólicamente ningún colombiano ha estado exento de sentirse amenazado por esta circunstancia en su propio país.

En este sentido el Estado colombiano, toma para si la necesidad de reparar a las víctimas generadas por este conflicto como una deuda de la sociedad con sus ciudadanos. (Martínez, 2018; Prieto et al., 2014). El origen de esta iniciativa se dio con el Proyecto de Ley 157 (2007),

propuesta por el senador Juan Fernández Cristo, para finalmente ser concretada con la aprobación de la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011\)](#) cuyo marco de ley estaba orientada a la atención a las víctimas, al igual que el [Decreto 4800 \(Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2011\)](#), donde se reglamentó la ley e igualmente los decretos reglamentarios: [Decreto 4801 \(Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2011\)](#), [Decreto 4802 \(Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2011\)](#), y el [Decreto 4803 \(Minjusticia, 2011\)](#); siendo estos, el preámbulo a la generación de políticas públicas en la reparación de víctimas del conflicto armado en varias regiones del país, como es el caso del departamento de Córdoba, donde el mismo se dio con gran contundencia exigiendo necesidad de subsanar las consecuencias sufridas en sus habitantes.

Aun cuando se han dado pasos agigantados a partir de una agenda pública para la erradicación del conflicto armado, denominando este proceso como postconflicto, considerando además su consecuente repercusión en la sociedad; en tiempos recientes, luego de firmarse el Acuerdo de Paz o Acuerdo Final entre el [Gobierno de Colombia y las FARC-EP \(2016\)](#), se presentan algunos problemas para su implementación los cuales han mantenido los niveles de inseguridad ciudadana y las pugnas políticas en estatus de preocupación permanente; de allí que se puede considerar que es un asunto de necesaria atención desde todas las perspectivas del conocimiento, que involucra tal proceso.

En tal sentido, se plantea esta investigación con el objetivo de analizar la implementación de la política pública del Estado colombiano para la reparación a víctimas del conflicto armado en el departamento de Córdoba, comenzando por la identificación de todas las medidas aplicadas en este departamento. Al respecto, el estudio permite destacar como esta problemática tiene que verse como una consecuencia del conflicto armado y a la necesidad por parte del estado colombiano no solo de implementar iniciativas que permitan la reparación a las víctimas y su inserción en la sociedad colombiana como un hecho irrenunciable de la condición humana, sino también a la divulgación de las superaciones y progresos experimentados en dichas políticas, a partir de lo cual se reconozca la evolución del camino hacia la paz.

DESARROLLO

Al considerar los postulados de [Wallerstein \(2004\)](#) sobre el proceso de modernización del Estado, el cual conlleva a considerar al ciudadano amplios derechos y a su vez, el Estado está en la responsabilidad u obligación de subsanar problemáticas y necesidades; hace reflexionar en la deuda del Estado-Nación colombiano y en la motivación que hizo necesario enmendar la amplia brecha social de las víctimas de conflicto en condiciones de vulnerabilidad conformando en los sectores más deprimidos un ejército de ciudadanos afectados sobre todo en las ciudades donde el conflicto armado se hizo sentir con mayor fuerza. Producto de lo cual, se ha permitido la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a resolver los problemas de las víctimas a través de la reparación ([García, 2012](#); [Hernández et al., 2019](#); [Domínguez y Aleán, 2020](#); [Sorzano et al., 2022](#)).

Ello puede ser entendido en el ámbito de la formación de esta política, sin embargo, se hace necesario hacer un análisis de esas políticas existentes para la reparación, atención e inclusión de este amplio sector de la población. Desde tal perspectiva, se trae a consideración teorías referentes a la conceptualización de Políticas Públicas y su formación, la Ley de víctimas y las medidas de reparación.

Políticas públicas. Su formación

El concepto de políticas públicas es claro en cuanto a sus componentes por cuanto hilvana actividades, decisiones y medidas intencionalmente coherentes tomadas por el sistema político-administrativo de un país, con el objetivo de dar solución a problemas propios en la vida de los ciudadanos. Tal como lo expresa [Larrue \(2000\)](#), estas políticas reúnen planes, programas, proyectos, medidas, normas, intervenciones; destacando en todo momento su carácter público al ser generada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. En el caso que atañe, en Colombia, la Política Pública orientada a la reparación a víctimas del conflicto armado surge como problemática planteada por ciudadanos afectados y se consolida a través de la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011\)](#).

Por su parte, [Subirats \(1992\)](#) expone el término a través de diversos espacios, definiendo como campos de actividad, medio para alcanzar fines, como conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo determinado, como resultado final, output o producto, out-come, impacto cierto sobre la realidad, como proceso, secuencia de hechos y decisiones que buscan modificar una realidad.

En este contexto, [Maggiolo y Perozo \(2007\)](#) refieren que las políticas públicas “siempre se dirigen a una situación que requiere una intervención por parte del Estado, para lograr ciertas transferencias directas o indirectas a la sociedad” (p. 374). Desde esta perspectiva, es necesario acotar que estas pueden estar condicionadas por medio de la globalidad, a la influencia de organismos internacionales; sin embargo, prevalece la contextualización a cada país, por lo cual se debe mantener la cultura de evaluación ante el nivel estratégico, decisorio y el valor del impacto en la acción pública.

[Maggiolo y Perozo \(2007\)](#) han desarrollado un esquema para el proceso de formación de políticas, donde la evaluación se observa en tres de sus etapas ([Figura 1](#)). En tal sentido, a consideración de los autores del presente estudio, esta etapa está vinculada integralmente a un proceso de análisis recursivo y circular de la política pública.



[Figura 1](#). Diagrama del proceso de formación de Políticas Públicas.

Fuente: [Maggiolo y Perozo \(2007\)](#).

Esta figura distingue el inicio del proceso planteando la problemática y agendando, luego, la oferta de solución a los problemas, aceptación de propuestas, implementación, seguimiento y evaluación. También evidencia procesos de identidad colectiva, al considerar una estrecha interrelación entre actores sociales y políticos en cada una de sus fases; ello se refiere a lo ya defendido por los investigadores de que las acciones enfrentadas por los gobiernos no solo dependen de las decisiones por parte de los funcionarios públicos, sino también del colectivo y de los resultados de las interacciones entre éstos y los intereses afectados.

En definitiva, esta interacción entre actores políticos y sociedad, permite el análisis mediante la valoración de lo público, donde la evaluación de las políticas públicas se va a constituir en una cultura de responsabilidad y mejora continua al tener como finalidad, la transformación de los procesos a un modo más exitoso dependiendo del impacto evaluado.

Ley de víctimas

En el documento [Conpes 3712 \(Departamento Nacional de Planeación de Colombia \[DNP\], 2011\)](#), se expone como la Ley 1448 presenta las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno tomando en cuenta las violaciones graves de acuerdo a las normativas internacionales de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-DIDH. La misma se maneja con enfoque diferencial, conocimiento de la verdad y construcción de la memoria; colaborando con las víctimas para la restitución de la dignidad. Sobre el particular, es importante resaltar la consideración de víctimas que señala esta ley:

Se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización (art.3).

En el mismo documento, se destaca que el artículo expresa cuáles personas serán atendidas, asistidas y reparadas, en virtud de haber sufrido un daño como consecuencia de graves y manifiestas violaciones a los DDHH e infracciones al DIH. Los hechos que enmarcan estas violaciones son: homicidio; desaparición forzada; secuestro; lesiones personales y psicológicas que pueden o no producir incapacidades permanentes; tortura; delitos contra la libertad e integridad sexual; reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes; y desplazamiento forzado (DNP, 2011, Conpes 3712). Esta Ley contempla:

1. *Medidas de Asistencia*: Las cuales corresponden a asistencia judicial, educación, salud e identificación.
2. *Medidas de atención*: Ayuda humanitaria a las víctimas, Atención Humanitaria de Emergencia, Atención Humanitaria de Transición Atención Humanitaria de Transición-Alimentación, Retornos y Reubicaciones, Centros Regionales de Atención y Reparación.
3. *Medidas de Reparación*: Restitución de tierras, Restitución de Vivienda, Indemnización por subsidio de vivienda, Indemnización por vía administrativa, Empleo y Generación de Ingresos, Créditos y pasivos, Medidas de satisfacción, Garantías de no repetición. Estas últimas representan especial atención en la presente investigación.

Medidas de reparación

Este tipo de medidas de reparación integral se ubica en la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 25\)](#), destacando que, las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones tratadas en el artículo 3 de la misma Ley. Está constituida por restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

Para la Restitución de tierras, el objetivo general es garantizar el goce efectivo del derecho a la propiedad de la tierra de las víctimas del despojo, en consideración con sus condiciones culturales, a través de la implementación y puesta en funcionamiento de los mecanismos de restitución de tierras contemplados en la ley.

Según el documento [Conpes 3712 \(DNP, 2011\)](#), las medidas de reparación en su *componente de tierras* se derivan de recursos de restitución, a partir de dos niveles, el administrativo y el judicial que se materializa por medio de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAE-GRTD ([Congreso de la República de Colombia, 2011](#), art. 103) y las Salas de Restitución de Tierras. En este componente de tierras, la ley estudiada manifiesta que las medidas de reparación incluyen la restitución de los predios o una compensación, en caso de no poder realizarse la restitución física de los mismos.

En cuanto a la *Restitución de Vivienda*, su objetivo es atender de manera progresiva a las víctimas del conflicto armado interno, cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, en consideración con sus condiciones culturales y de vulnerabilidad, a través de instrumentos como priorización y acceso preferente al subsidio familiar de vivienda rural o urbano, lo que permitirá el goce efectivo del derecho a la vivienda.

Las medidas de restitución de vivienda consideradas en la Ley 1448 ([Congreso de la República de Colombia, 2011](#), art. 123) muestran la garantía de subsidio de vivienda para todas las personas o familias víctimas en este concepto, que hayan sufrido despojo, abandono, pérdida o menoscabo de sus casas. Efectivamente, una gran cantidad de estos casos se trata de víctimas del desplazamiento forzado.

Por otro lado, la *indemnización por vía administrativa* se contempla en la Ley 1448 ([Congreso de la República de Colombia, 2011](#), art. 132), establece que se les entregará de forma individual el monto de indemnización que corresponda de acuerdo al hecho victimizante. El objetivo de la medida es garantizar el acceso de las víctimas a una indemnización, como uno de los componentes de la reparación integral con potencial transformador, entendiendo que deberá ser justa y adecuada.

La medida de reparación referida a *Empleo y generación de ingresos*, no es un programa de transferencia de renta, la definición de la población por atender y los costos guardan relación con las

rutas de atención que a continuación se presentan, y que varían de acuerdo con las características específicas de la población: (i) caracterización e identificación del perfil laboral; (ii) orientación ocupacional; (iii) educación, capacitación y apoyo psicosocial; y (iv) intervenciones dependiendo de las características de la población. Estas intervenciones pueden ser en empleabilidad, apoyo a nuevos emprendimientos o fortalecimiento a negocios existentes en el caso urbano. Para el caso rural, empleabilidad, asistencia técnica o proyecto productivo agropecuario si la familia tiene acceso a tierras.

Las otras medidas se refieren a *Créditos y pasivos* sobre asistencia crediticia, garantizar el ejercicio del derecho fundamental al patrimonio de la población víctima del conflicto armado interno y que ésta tenga acceso a créditos y otros servicios financieros ajustados a sus necesidades que le permitan recuperar su capacidad productiva. *Medidas de satisfacción* contempladas en la Ley 1448 ([Congreso de la República de Colombia, 2011](#), tít. IV, cap. IX), se definen en actos de conmemoración, petición de perdón público y las demás que busquen dignificar a las víctimas del conflicto armado desde un plano simbólico.

Su objetivo es propender por la búsqueda de la verdad, la reconstrucción y divulgación (escrita y oral, entre otros) de la memoria histórica sobre los hechos violentos ocurridos en el marco del conflicto armado interno, a través de procesos de participación que vinculen de manera directa a los sujetos individuales y colectivos víctimas del conflicto, así como de la implementación de medidas de reparación inmaterial tales como la exención de prestar el servicio militar, la creación del día nacional de las víctimas, entre otras.

Por último, las medidas de *Garantías de no repetición* se plantean ante el objetivo de Adoptar medidas efectivas de prevención y protección para las víctimas contempladas en la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 3\)](#), así como la generación de medidas que garanticen la no repetición de las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derechos Internacional Humanitario.

METODOLOGÍA

De acuerdo a la naturaleza sociopolítica de la investigación, metodológicamente se orienta desde un enfoque cualitativo de investigación, hacia el paradigma interpretativo, desde un marco filosófico hermenéutico (Martínez, 2011). En un tipo de investigación socio jurídica, de carácter documental, hermenéutico, se estudian los documentos que dan cuenta de la realidad vista desde la aplicación de la política pública tratada en los diferentes informes legales a través del método análisis-síntesis (Villabella, 2015; Hernández, 2019).

La investigación socio jurídica permite el estudio de la información pertinente para la toma de decisiones en aspectos relativos a normativas, políticas públicas, leyes, jurisprudencia y tal como lo expresa García (2015), su finalidad es “ampliar, corregir, verificar o aplicar los conocimientos adquiridos, y es de suma importancia, ya que puede dar soluciones válidas a los problemas que afectan a la sociedad, o por lo menos, puede dar herramientas para comprenderlos mejor” (p. 454).

Específicamente se consideran como documentos oficiales, aquellos que dan cuenta del registro y seguimiento de la política pública de reparación a víctimas, de acuerdo a los últimos quinquenios reconocidos en totalidad, es decir, documentos que se encuentran en fechas comprendidas entre la década 2011-2020.

La investigación se delimita en el departamento de Córdoba el cual está conformado por 30 Municipios, específicamente se toma como centro de acopio de información el municipio Montería, por ser receptor fundamental de desplazados producto de la violencia en el conflicto armado, y por el acceso directo a la información (Rojas, 2018).

En cuanto a las técnicas e instrumentos de recolección de datos, en primer lugar, la investigación utiliza a la observación como técnica científica de recolección de datos, la cual según Perdomo (2010), posee la ventaja de la objetividad, “pues los hechos son percibidos directamente, sin ninguna clase de intermediarios” (p. 89). En efecto, ante los objetivos de Identificar las medidas de reparación

a víctimas aplicadas en el departamento de Córdoba y describir la implementación de las mismas; la observación en este caso documental; se materializa en una matriz de análisis de los documentos de estudio, como instrumento de recolección de datos; donde se registran en columnas y filas, la política pública estudiada, la fuente, el contenido u objetivo, las medidas de reparación y las descripción de su implementación a través de cuales normas, procesos administrativos e instrumentos de planeación se ejecutan; culminando en la síntesis de los hallazgos que permite cumplir con el método análisis-síntesis propuesto.

Finalmente, respecto a las técnicas y procedimiento de análisis de datos, se analiza la política pública de la reparación a víctimas del conflicto armado en forma sistemática y cíclica identificando, caracterizando e interpretando la aplicación y ejecución de las medidas en estudio. Para ello, se utiliza el análisis de contenido, como técnica aplicable a la reducción y reelaboración de los datos, que se beneficia del enfoque emergente propio de la investigación cualitativa.

RESULTADOS - DISCUSIÓN

Atendiendo en primer lugar a la temática en estudio, es menester recordar que la política pública referida, se entiende como las medidas que el gobierno colombiano implementa para asistir y reparar de la manera más amplia posible los derechos humanitarios que por años fueron violentados en la población colombiana producto del conflicto armado; dándole viso legal por medio de la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011\)](#), donde se plantea mejorar la calidad de vida de las víctimas, tanto desde el aspecto socioeconómico como el psicológico, en medidas de asistencia, atención y de reparación.

En este contexto, para el objetivo de identificar las medidas de reparación a víctimas aplicadas en Montería, departamento de Córdoba, se toma en cuenta en esta investigación, el estudio de documentos oficiales para localizar la aplicación de las medidas referidas a la restitución de tierra, restitución de vivienda, indemnización por subsidio de vivienda, indemnización por vía administrativa, empleo

y generación de ingresos, créditos y pasivos, medidas de satisfacción, y garantías de no repetición en el municipio Montería.

Al respecto, la distribución de la matriz de recolección de datos inicia la organización de la información con las estadísticas de víctimas del conflicto armado por hecho victimizante dentro de la última década, desde el 2011 hasta el 2020, e inclusive se hace uso de algunos datos a la fecha del análisis de esta investigación 2022, cotejando la correspondencia con la medida de reparación conveniente y el registro de aplicabilidad constatada.

De esta manera, se analiza en primera instancia el documento *'Informe de gestión sobre la implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas del conflicto armado en el Municipio de Montería, vigencia 2012-2015*, donde la [Alcaldía Municipal de Montería \(2015\)](#) presenta datos significativos al respecto, desde un enfoque de programa gubernamental.

En este contexto, se evidencia 102 143 registros para el hecho victimizante de *Desplazamiento forzado*; 995 para *Abandono o despojo forzado de tierras*; 312 en actos terroristas/atentados/combatos/enfrentamientos/hostigamientos; 441 para *Amenazas*; 82 para *Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado*; 4 278 en *Desaparición forzada*; 16 810 registros de *Homicidio*; 34 *Minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados*; 110 para *Secuestro*; 70 en *Torturas* y 29 en *Hechos victimizantes referidos a vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados*.

Se pudo constatar en el documento que entre *Desplazamiento forzado* y *Abandono o Despojo forzado de tierras* existe registro de un total de 103 138 hechos victimizantes a los cuales les correspondería la medida de restitución de tierras, sin embargo en el documento de la [Alcaldía Municipal de Montería \(2015\)](#) donde aparecen estas estadísticas, se verifica que, en cuanto a procesos de micro focalización, en el municipio solo 33 órdenes han sido ejecutadas para cumplir con estos casos, 32 órdenes ejecutadas en Corregimiento de Leticia: Vereda El Tronco y Vereda Leticia y 1 orden ejecutada

en Corregimiento Guasimal, Vereda El Guineo, Parcelación Mundo Nuevo, Parcelación Londres, El Levante. Mientras que, de las sentencias de restitución de tierra se dieron 14, en 2013; 14, en el 2014, y en el 2015, 5 sentencias. Asimismo, un total de 261 sentencias de restitución de Derechos territoriales.

Para la medida generación de ingresos, mediante la acción de apoyo a iniciativas empresariales de organizaciones de población víctimas, se alcanzó una meta de 16 organizaciones de población de víctimas apoyadas. El análisis de estas acciones permitieron reflexionar en la necesidad de disponer de mayor cantidad de recursos y de entidades colaboradoras para lograr una mayor cantidad de organizaciones favorecidas, ya que la cantidad contabilizada es ínfima.

Por otra parte, en la medida relacionada a créditos y pasivos, alivio de pasivos, mediante la acción del Acuerdo del Concejo 015-2013 para el alivio de pasivos de predios restituidos, se registró un total de 583 predios con beneficio de alivio ([Alcaldía Municipal de Montería, 2015](#)).

En el caso de la medida de satisfacción, se registra como reparación simbólica, mediante acto cultural e informativo del día de las víctimas, se contó como meta, la efectiva conmemoración de ese día, esperando realizar más actos de esta índole, destacando la historia de violencia y acciones de paz. Al respecto, no se presentaron estadísticas de cuantas víctimas asistieron, ni otro tipo de acciones. Esta es una medida que debe considerarse como transversal a todas las acciones, tal es el caso de la consideración de la memoria y conocimiento social de los hechos como una política de restauración y reconocimiento que permite en todo caso, apoyar a las medidas de no repetición.

Ahora bien, en el [Registro Único de Víctimas-RUV \(s.f.\)](#) los datos estudiados con corte al 31-03-2022 en la consulta por Dirección territorial para el departamento de Córdoba, municipio Montería (Colombia), se evidencia que los 125 304 registros tomados en cuenta del documento anteriormente analizado, existe un aumento en la estadística a 141 334 víctimas declaración, es decir, personas

reconocidas en el marco de la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011\)](#) que declararon ante el Ministerio público en el territorio.

Especialmente, se observa un total de 90 130 sujetos de atención, es decir, personas reconocidas en el marco de la ley quienes pueden acceder efectivamente a las medidas de atención y/o reparación, pues no presentan novedades por fallecimiento a causa o no del hecho victimizante, identificadas con números de documento válidos y han solicitado ayuda humanitaria.

Lamentablemente de estas estadísticas ha resultado complejo verificar las reparaciones ejecutadas y los pormenores de las acciones, por cuanto la Unidad de Víctimas ha sido centralizada en la actualidad y cada día se ha hecho más difícil el acceso a la información. En consecuencia, el análisis arrojado permite señalar que la aplicación de las medidas de reparación a víctimas del conflicto armado en la ciudad de Montería, Colombia, necesita de una mayor difusión, y plena consideración de la evolución de los registros por hechos victimizantes y medidas de reparación correspondientes.

Sin embargo, los datos analizados permitieron identificar una mayor tendencia de reparación en las medidas de restitución de tierras; considerando que, como ciudad, Montería se constituye en una de las principales receptoras de población víctima. Asimismo, se evidencia que las medidas de indemnización siguen presentando la dificultad de la asignación de los montos proporcionales y coherentes con el hecho victimizante, por lo cual su aplicación y registro presenta debilidades en el reconocimiento y visibilidad del alcance.

En cuanto al resto de las medidas de reparación a víctimas contempladas en la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011\)](#) los datos recolectados resultan débiles para ser articulados con el resto de las atenciones en las diferentes fases de la política pública, lo cual permite corroborar las particularidades del Municipio Montería en cuanto a la identificación y aplicación de las mismas.

Descripción de la implementación de la Política pública de reparación a víctimas aplicadas en el departamento de Córdoba

No solo es necesario saber cuáles medidas han sido aplicadas en la región sino también describir su implementación, lo cual se logró a través de la indagación de las normas, procesos administrativos e instrumentos de planeación para su cumplimiento, revelados en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral-PNARIV incluido a su vez en documento ([DNP, 2012, Conpes 3726](#)).

En primer lugar, es importante identificar el sistema responsable de implementar la política pública de reparación a víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Para ello se detalló en la [Ley 1448 \(Congreso de la República de Colombia, 2011\)](#), la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-SNARIV, integrado por entidades gubernamentales y otras entidades públicas y privadas.

El SNARIV está estructurado en un organigrama que parte del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación de víctimas y continúa desde el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral de víctimas, la cual coordina la ejecución de la política pública; esta cuenta con el apoyo de los Ministerios de Interior, de Justicia, de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación como equipo interinstitucional para ejercer las funciones que le corresponden en su magno accionar.

Por otra parte, también se cuenta desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la implementación de medidas de restitución de tierras con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Mientras que, un caso de interés primordial para esta investigación referida a las entidades encargadas de los datos, información y recolección de material documental y en cierta forma para la divulgación de la implementación de la política pública, se reconoce la creación del Centro de Memoria Histórica también vinculado al Departamento de la Prosperidad Social. En Montería, la Red de Solidaridad social, la Fiscalía, el Sena, la Dirección territorial de la

Unidad para las Víctimas, los enlaces de víctimas, el Centro Regional de Atención a las Víctimas, son algunas de las entidades que forman parte de este sistema.

Por otra parte, [Subirats \(1992\)](#) plantea que, en el análisis de la implementación de una política pública, se deben describir los medios y mecanismos empleados para ejecutar el plan propuesto. En este sentido, el documento de la [Alcaldía Municipal de Montería \(2015\)](#) presenta la complementariedad de la política pública de reparación a víctimas, a través de normas y procesos administrativos territoriales; entre los cuales se encuentra el Acuerdo 014 del 2012 el cual adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas denominado *Progreso para todos*. Este se divide en ejes dentro de los cuales se ubica el eje Seguridad y Justicia para la convivencia, que contiene entre otros aspectos, las líneas de acción para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Por otra parte, en el mismo documento de la [Alcaldía Municipal de Montería \(2015\)](#), nos encontramos con tres instrumentos de planeación aprobados, fechados y titulados que igualmente permiten llevar a cabo la implementación de la política pública, estos son: Plan de Acción Territorial-PAT, en el Acuerdo 513 del 8 de diciembre 2012; el Plan de Retorno y reubicación, con el Decreto 0016 del 2015 y los Planes de reparación colectiva, con el Decreto 0020 del 2015. Existen tres planes más, aunque poseen su documento no han sido tomados en cuenta para esta investigación, pues no poseen Decreto y fecha de aprobación.

Se evidencia así, el esfuerzo del gobierno y los responsables ante la implementación de la medida de restitución de tierras, por hechos victimizantes vinculados a desplazamiento forzado y abandono o despojo forzado de tierras; no obstante, la implementación de esta medida se convierte en repetidas oportunidades en un círculo vicioso, tal como se conoció en el año 2013, donde se registraron en Córdoba nuevamente violaciones a los derechos humanos sobre quienes hicieron el reclamo o quienes han sido beneficiados con la política pública; experimentando nuevas amenazas, desplazamientos forzados y hasta asesinatos; por lo cual las medidas de garantía de no repetición, no cumplen su objetivo; por cuanto el poder de los grupos armados y otros al control ilegal de

las tierras no han sido totalmente neutralizados, (aún a la fecha de la culminación de esta investigación), ni se ha hecho justicia, siendo desde este punto de vista otra medida violentada como las de satisfacción.

De esta manera, las medidas de restitución necesitan seguir siendo acompañadas por políticas públicas de seguridad y protección, de restablecimiento de la confianza de las víctimas en el Estado, y de nuevos mecanismos de restitución, justicia y paz que logre atenuar el impacto negativo individual y colectivo por demás reflejado en una sociedad colombiana que se ha ido habituando cada vez más, al desarraigo territorial.

CONCLUSIONES

Una de las preocupaciones del Estado colombiano es encontrar y dar respuesta a la problemática social generado por el conflicto armado en el seno de su sociedad que ha permanecido inalterable por espacios de cinco décadas. A pesar de los esfuerzos realizados los resultados han sido infructuosos debido a la complejidad del tejido social colombiano, en tal sentido; la reparación a víctimas a través de medidas y programas, ha devenido en una deuda social que se ha convertido en un verdadero problema para el Estado debido a que cada día se hace necesario enfrentar con mayor énfasis el retraso en la implementación de una política pública acorde con las exigencias del ciudadano que ha sido víctima del conflicto armado quienes en su gran mayoría no han logrado obtener una respuesta positiva por parte de las autoridades designadas para la solución de su reparación.

En todo caso, el análisis de la política pública en sus etapas permitió evidenciar que la implementación es la más cuestionada, por cuanto en su dinámica se constituye en un proceso complejo que incluye un subsistema de acciones entre las cuales, la toma de decisiones es trascendental. En efecto, para la identificación de las medidas de reparación a víctimas del conflicto armado que se han aplicado en Montería, se encontró con diversos obstáculos para reconocer cada tipo. En este sentido, las medidas de restitución de tierra fueron las más registradas, así como medidas de alivio de pasivos y medidas de satisfacción.

En cuanto a la descripción de la implementación de la política pública en estudio, sobre los medios, instrumentos y mecanismos empleados para ejecutar el plan propuesto, igualmente se logró mayor información en las medidas de restitución de tierra. Por lo cual se corrobora la falta de datos disponibles al público y para la realización de estudios investigativos y analíticos en todo el proceso de la política pública de reparación a víctimas del conflicto armado interno en Montería.

En definitiva, resulta necesario expresar como consideraciones finales que las medidas de reparación a víctimas, necesitan seguir siendo acompañadas por políticas públicas de seguridad y protección, de restablecimiento de la confianza de las víctimas en el Estado, y de nuevos mecanismos de restitución, justicia y paz que logre atenuar el impacto negativo individual y colectivo por demás reflejado en una sociedad colombiana que se ha ido habituando cada vez más, al desarraigo territorial

REFERENCIAS

- Alcaldía Municipal de Montería. (2015). *Informe de gestión sobre la implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de víctimas del conflicto armado en el Municipio Montería. Vigencia 2012-2015*. Secretaría de gobierno; Oficina de víctimas. <https://www.monteria.gov.co/documentos/223/rendicion-de-cuentas-2015/>
- Domínguez, E. y Aleán, M. (2020). Narrativas para la emergencia del perdón, la reparación y la reconciliación en víctimas del conflicto armado en Colombia. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (84), 62–78. <https://hdl.handle.net/20.500.12585/9374>
- García, D. (2015). *La metodología de la investigación jurídica en el Siglo XXI*. UNAM.
- García, Y. (2012). Las víctimas del conflicto armado en Colombia frente a la ley de víctimas y otros escenarios de construcción de memorias: una mirada desde Foucault. *Justicia Juris*, 8(2), 74–87. <https://doi.org/10.15665/rj.v8i2.172>

- Gobierno Colombia y FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Temis.
- Hernández, J. (2019). *Nociones de hermenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano*. UNAM.
- Hernández, J. J., Chumaceiro, A. C., Ziritt, G. Y. y Acurero, M. T. (2019). Cultura para la paz en Colombia. Una aproximación desde las políticas públicas. *Opción*, 34(86), 612–641. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/23856>
- Larrue, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. L'Harmattan.
- Maggiolo, I. y Perozo, J. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista venezolana de Gerencia*, 12(39), 373–392. <https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/10466>
- Martínez, C. (2018). La reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia en el marco de la justicia transicional. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Docta. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/16319>
- Martínez, J. (2011). Métodos de investigación cualitativa. *Silogismo*, 8(1), 1–43.
- Perdomo, R. (2010). *Metodología de la investigación jurídica*. UniAndes.
- Prieto, C., Rocha, C. y Marín, I. (2014). Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia [Serie Informes N°23]. Fundación Ideas para la Paz. <https://storage.ideas-paz.org/documents/5436b8cdbf6e1.pdf>
- República de Colombia. (2007). *Proyecto de ley 157*, HH.SS. Hector Heli Rojas, 2 de octubre de 2007. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2006-2010/2007-2008>

- República de Colombia. 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, Diario Oficial No. 48.096, junio 10 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- República de Colombia. DNP. (2012). *Conpes 3726, Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas*, mayo 30 de 2012. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/econ%C3%B3micos/3726.pdf>
- República de Colombia. DNP. (2011). *Conpes 3712*. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, diciembre 1 de 2011. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf>
- República de Colombia. Departamento administrativo de la Función pública. (2011). *Decreto 4801*, por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Diario Oficial No. 48.289, diciembre 20 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4801_2011.html
- República de Colombia. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Decreto 4802*, por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Diario Oficial No. 48.289, diciembre 20 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4802_2011.html
- República de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011). *Decreto 4800*, Reglamentación de la Ley 1448 del 2011 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.289 de 20 de diciembre de 2011. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-4800-de-2011/13108>

- República de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011). *Decreto 4803*, por el cual se establece la estructura del Centro de Memoria Histórica. Diario Oficial No. 48.289, diciembre 20 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4803_2011.html
- República de Colombia. RUV. (s.f.). *Víctimas por Hecho Victimizante - Fecha Corte 31/07/2023*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>
- Rojas, J. (2018). Montería, ¿una ciudad sostenible para el posconflicto? La urgencia de establecer acuerdos mínimos para una agenda común: la primera infancia y el compromiso de una generación que crezca en paz. En G. Ardila y M. Valdés (Eds), *Ciudad, sostenibilidad y posconflicto en Colombia: Montería, Pereira, Florencia, Buenaventura* (pp. 109–127). Friedrich-Ebert-Stiftung/Fescol; fna.
- Skidmore, T. & Smith, P. (2002). *Historia Contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*. Editorial Crítica.
- Sorzano, D. M., Galván, E., Bonilla, M. E. y Ravina-Ripoll, R. (2022). Estudio bibliométrico del constructo teórico “víctima”: Acercamiento a partir del conflicto armado en Colombia. *Jurídicas CUC*, 18(1), 109–134. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.18.1.2022.05>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Publicas.
- Villabella, C. (2015). *Los métodos de la investigación jurídica. Algunas precisiones*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wallerstein, I. (2004). *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Siglo XXI.
- Wiarda, H. (1995). *Latin American Politics: A new world of possibility*. Wadsworth Pub Co.

* Esta investigación se deriva de la tesis doctoral Políticas Públicas del Estado Colombiano para la reparación a víctimas del conflicto armado en el Departamento de Córdoba.

Estelio José Angulo es Postdoctorado en Gerencia para la Educación Superior. Postdoctorado en Gerencia en las Organizaciones. Postdoctorado en Estado, Políticas públicas y paz social. Postdoctorado en Políticas e integración en América Latina. Doctor en Ciencias Políticas. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Rafael Bellosó Chacín-URBE (Venezuela). Magister en Docencia para Educación Superior por la Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt-UNERMB (Venezuela). Máster en Humanidades, Teorías y Políticas educativas por la Universidad Estatal de Pensilvania (USA). Sociólogo por la Universidad Central de Venezuela. Docente investigador en la Universidad Católica Luis Amigó (Sede Montería, Colombia). Grupo de investigación Calidad de vida. Línea de investigación: Políticas Públicas. Director del Semillero de investigación Calidad de Vida. Área de conocimiento: Conflicto armado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5941-2355>

Margelis Tovar-Araujo es Abogada. Investigadora y conciliadora judicial y extra judicial. Coordinadora del Semillero de investigación perspectivas de paz. Grupo investigativo Calidad de vida. Línea de investigación, Políticas públicas. Área de conocimiento: Conflicto armado. Universidad Católica Luis Amigó (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0772-4234>

César Augusto Leiva Ricardo es Abogado. Investigador criminalístico, conciliador extrajudicial en Derecho. Coordinador del Semillero de investigación perspectivas de paz. Grupo investigativo Calidad de vida. Línea de investigación, Políticas públicas. Área de conocimiento: Conflicto armado. Universidad Católica Luis Amigó (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6940-5112>