UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN COLECTIVA. EL CASO DE PUEBLO BELLO

ANDREA OSPINA QUINTERO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Departamento y Área Curricular de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
Año 2017

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE REPARACIÓN COLECTIVA.
EL CASO DE PUEBLO BELLO

ANDREA OSPINA QUINTERO

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Políticas Públicas

Directora:

Aura Patricia Bolívar

Abogada, Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Derecho.

Codirector:

Marco Romero

Administrador Público, Especialista en Instituciones Jurídico-políticas y Derecho Público y Magister en Ideas Políticas y la Comprensión del Mundo Contemporáneo.

Línea de Investigación:

Derechos Humanos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Departamento y Área Curricular de Ciencia Política
Bogotá, Colombia
Año 2017

Mamá, papá y Elkin.

Agradecimientos

Agradezco las contribuciones conceptuales y técnicas que a este trabajo realizaron Aura Patricia Bolívar, directora de esta investigación, por su orientación y acompañamiento permanente, y a Maria Fernanda Gamboa, Coordinadora de Reparación Colectiva para Antioquia en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Extiendo este agradecimiento a mis compañeros de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que me apoyaron en la consecución de la información y compartieron sus apreciaciones.

Resumen

El conflicto armado que ha permeado la sociedad colombiana durante más de 5 décadas, ha generado víctimas individuales y colectivas vulnerado los derechos de las personas en su individualidad pero de igual manera, vulnerando los derechos colectivos de comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas.

Colombia ha emprendido la tarea monumental de reparar a las víctimas en medio del conflicto. Hoy se cuenta con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que contiene el Programa de Reparación Colectiva que responde a los daños ocasionados por el conflicto armado interno que vive Colombia y se traduce en la necesidad de restituir y garantizar los derechos vulnerados en cabeza de las comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas. Para lograr el anterior cometido, en el marco de las reglas dadas por la Justicia Transicional, se ha creado una institucionalidad que pretende la asistencia, atención y reparación a cargo del Estado como garante del bienestar social.

Teniendo como referencia el enfoque de la Gestión Pública, que tiene como premisa la efectividad de las acciones adoptadas por la administración pública, y traslapando en el caso de Pueblo Bello las variables dadas por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, es posible analizar la efectividad de la política e identificar los obstáculos que hoy enfrenta la Reparación Colectiva para reparar integralmente los derechos de las comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas y entender la magnitud y alcance de esta política en el contexto actual de Colombia que atraviesa por un momento crucial de diálogo para terminar la guerra.

Palabras clave: Ley de Víctimas, daños, reparación colectiva, gestión pública.

Abstract

The internal armed conflict, that has affected the Colombian society for more than five decades, has generated both individual and collective victims: it has violated the rights of individuals and the collective rights of communities, groups, and social and political organizations.

Colombia assumed the huge task of repairing the victims even in the middle of the conflict. Today, the country is implementing the Victims and Land Restitution Law, which includes a Collective Reparations Program to repair the damages, and restore and guarantee the communities' rights that had been violated. In order to do so, within the framework of a transitional justice process and as responsible for social well-being, the Colombian State created a whole group of institutions aim to provide assistance, care, and reparations for the victims.

Taking into account the public management approach, which is based on the efficacy of the actions adopted by the Public Administration, and applying to the case of Pueblo Bello the variables given by Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian, it is possible to analyze the effectiveness of the policy, to identify the obstacles today faced by the Collective Reparations Program, and to understand this policy's scale and scope within the current context, where Colombia is in the middle of a key dialogue to put an end to war.

Keywords: Victims Law, damages, collective reparations, public management**.**

Contenido

Pág.

Resumen ..... **V**

Lista de figuras ..... **IX**

Lista de tablas ..... **X**

Introducción **1**

1. Capítulo 1. MARCO TEÓRICO. LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS **7**
1.1 Marco de Análisis 7
1.1.1 La Gestión Pública. La Implementación de las Políticas Públicas: un Marco de Análisis. Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian 13

2. Capítulo 2. MARCO TEÓRICO. LA REPARACIÓN COLECTIVA **25**
2.1 Derechos Colectivos, Daño y Reparación 25
2.2 Estado del Arte. Política de Reparación Colectiva en Colombia 30
2.3 Estudios Comparados de la Reparación Colectiva 36

3. Capítulo 3 LA POLÍTICA DE REPARACIÓN COLECTIVA DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA **41**
3.1 Análisis Normativo de la Política de Reparación Colectiva 41
3.2 Programa de Reparación Colectiva 49
3.3 Herramientas y Recursos de la Política 56
3.4 Documentos de Política 61

4. Capítulo 4. LA POLÍTICA DE REPARACIÓN COLECTIVA BAJO EL ENFOQUE DE GESTIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DE CASO LA COMUNIDAD DE PUEBLO BELLO **69**
4.1 Estudio de Caso – La Comunidad de Pueblo Bello 69
4.1.1 La Comunidad de Pueblo Bello 69
4.1.2 Extrapolación de las Variables del Marco de Análisis al Sujeto de Reparación Colectiva de Pueblo Bello 88
4.1.3 Lecciones 113

5. Conclusiones **117**
5.1 La Gestión Pública en la Etapa de Implementación de las Políticas Públicas 117
5.2 La Reparación Colectiva 120
5.3 La Política de Reparación Colectiva en Colombia 121
5.4 Estudio de Caso de la Comunidad de Pueblo Bello 123

Bibliografía 131

Lista de figuras

Pág.

Ilustración 1 Diagrama de variables 22
Ilustración 2 Marco de análisis 24
Ilustración 3 Conceptos de la política 48
Ilustración 4 Ruta de Reparación Colectiva Ruta de Reparación Colectiva. 49
Ilustración 5 Herramientas y recursos de la política 60
Ilustración 6 Mapa del municipio de Turbo y ubicación del corregimiento de Pueblo Bello 70

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1 Clasificación de los estudios realizados 36
Tabla 2 Criterios de valoración 51
Tabla 3 Meta Plan de Desarrollo 62
Tabla 4 Meta Plan de Desarrollo 63
Tabla 5 Meta Plan de Desarrollo 63
Tabla 6 Meta Plan de Desarrollo 64
Tabla 7 Batería de indicadores 65
Tabla 8 Hechos de violencia atribuidos a grupos paramilitares 73
Tabla 9 Hechos de violencia atribuidos a grupos de guerrillas 74
Tabla 10 Medida de Reparación 1 78
Tabla 11 Medida de Reparación 2 79
Tabla 12 Medida de Reparación 3 80
Tabla 13 Medida de Reparación 4 80
Tabla 14 Medida de Reparación 5 81
Tabla 15 Medida de Reparación 6 81
Tabla 16 Medida de Reparación 6 82
Tabla 17 Medida de Reparación 7 83
Tabla 18 Medida de Reparación 8 83
Tabla 19 Medida de Reparación 9 84
Tabla 20 Medida de Reparación 10 84
Tabla 21 Medida de Reparación 11 85
Tabla 22 Relación entre daños y medidas 86
Tabla 23 Medidas y su relación con los daños ocasionados en ejecución. 124
Tabla 24 Resumen variables: tratabilidad de los problemas 126
Tabla 25 Resumen variables: estructura del proceso de implementación por la ley 126
Tabla 26 Resumen variables: políticas 129

Introducción

El conflicto armado que ha permeado la sociedad colombiana durante más de 5 décadas, ha generado víctimas individuales y colectivas vulnerado los derechos de las personas en su individualidad pero de igual manera, vulnerando los derechos colectivos de comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas. Actualmente, Colombia cuenta con 7.999.663[1] víctimas individuales y 356 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas.

El problema social que ha generado el conflicto armado y al que se enfrenta el Estado no es menor. El universo de víctimas que requieren atención y reparación es monumental, aproximadamente el 14% de la población Colombiana ha sido víctima y requiere la satisfacción de ciertos derechos. Los daños ocasionados han sido múltiples, generado consecuencias devastadoras en la sociedad.

Aunado a lo anterior, algunas comunidades han prescindido de la institucionalidad estatal por más de 50 años y su confianza en estas es mínima, los derechos económicos y sociales no han sido garantizados y por ello su exigibilidad es mayor.

Así las cosas, la política de reparación colectiva responde a los daños ocasionados por el conflicto armado interno que vive Colombia y se traduce en la necesidad de restituir y garantizar los derechos vulnerados en cabeza de las comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas. Para lograr el anterior cometido, en el marco de las reglas dadas por la Justicia Transicional[2], se ha creado una institucionalidad que pretende la asistencia, atención y reparación a cargo del Estado como garante del bienestar social[3].

---

[1] http://www.unidadvictimas.gov.co/

[2]La justicia transicional es el conjunto de medidas judiciales y políticas que diversos países han utilizado como reparación por las violaciones masivas de derechos humanos. Entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales.

[3] Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados

La reparación colectiva definida en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y sus Decretos reglamentarios, consiste en el proceso de identificación de los posibles sujetos de reparación colectiva, bajo tres supuestos: el menoscabo ocasionado por la violación de los derechos colectivos; la violación grave y/o manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; y el impacto colectivo de la violación de derechos individuales[4].

La identificación de los posibles sujetos de reparación colectiva tiene tres propósitos fundamentales, que consisten "*en la inclusión ciudadana de los sujetos colectivos como sujetos plenos de derechos; la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por la violencia; y la recuperación de la institucionalidad legitima del Estado Social de Derecho, pluriétnico y multicultural capaz de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales". [5]*

Así una vez identificado el sujeto de reparación colectiva, se despliega el Programa de Reparación Colectiva, que consiste en una ruta que se compone de las etapas de identificación, registro, alistamiento (institucional y comunitario), diagnóstico del daño, formulación del plan de reparación, implementación y seguimiento del mismo, con el fin de lograr los objetivos anteriormente descritos.

Una vez diseñado el Programa antes descrito, desde enero del año 2012, el gobierno ha dedicado sus esfuerzos a la implementación de la política a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas[6] y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas[7], institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En la actualidad más de 300 sujetos de

---

en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

[4] Artículo 151. Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
[5] Programa Institucional de Reparación Colectiva-PIRC. Pág. 35.
[6] En adelante Unidad para las Víctimas
[7] En adelante SNARIV

reparación colectiva se encuentran en alguna de las etapas mencionadas, sin embargo la meta para la vigencia de la Ley, es decir, para el año 2021, es contar con 833[8] sujetos de reparación colectiva que avanzan en la reparación.

Si bien hoy el Estado ha decidido iniciar el proceso de reparación, no debe desconocerse el hecho de que aún persiste el conflicto armado interno, lo que dificulta la reconstrucción del tejido social y la implementación de acciones para hacer efectivas las garantías de no repetición.

La política de reparación colectiva, como elemento de la Justicia Transicional, es de vital importancia para el momento que atraviesa el país. Hoy, la apuesta del Gobierno es la terminación del conflicto y la construcción de la paz a través de los diálogos que se desarrollan en la Habana entre el Gobierno y las FARC-EP. Una vez surtido los puntos 1, 2 y 4 de la agenda acordada en los diálogos, se abordó y culminó el punto 5 que plantea la discusión sobre los derechos de las víctimas, lo que resalta aún más la importancia de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado.

La institucionalidad a cargo de la política de reparación colectiva, comprendiendo la construcción de la paz desde el territorio como ha sido manifestado en varias ocasiones por la delegación del Gobierno, ha concebido que esta cobra importancia en tres sentidos, (i) en cuanto a la restitución de los derechos con ocasión de los daños ocasionados, (ii) como un elemento indispensable para el logro de la paz, entendiendo que la reparación contribuye a la reconstrucción del tejido social, a la convivencia y la reconciliación , y (iii) como aporte a las políticas de desarrollo, en cuanto las medidas de reparación concertadas con las comunidades en muchas ocasiones contribuyen a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, combatiendo las causas estructurales y negativas que ha dejado el conflicto.

Entendiendo la importancia que reviste esta política es pertinente poder vislumbrar el éxito de su implementación a partir de las herramientas a su alcance, así como identificar los beneficios pero a su vez las limitaciones para una efectiva implementación.

---

[8] Documento Conpes 3726 de 2012. Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Pág. 43.

Por lo anterior, teniendo como referencia el enfoque de la Gestión Pública, que tiene como premisa la efectividad de las acciones adoptadas por la administración pública, desarrollaré en este trabajo la etapa de implementación[9] de la política de reparación colectiva, evidenciado su efectividad al dar cumplimiento a los objetivos por los cuales fue concebida, a saber la reparación de los daños causados.

La hipótesis anterior será posible desarrollar a partir de un estudio de caso que me permitirá analizar la efectividad de la política en mención en un caso concreto generando supuestos que podrán aplicarse en algunos casos a la totalidad de la política. La investigación estará orientada por las siguientes preguntas:

¿La política de reparación colectiva como fue concebida: etapas, actores, herramientas, es idónea para lograr su cometido?
¿Es completo un análisis de política a partir de los elementos dados por la teoría de la Gestión Pública?
¿La implementación de la política bajo estudio genera los efectos esperados respecto de sus beneficiarios?

El corregimiento de Pueblo Bello, ubicado en el Municipio de Turbo, Antioquia, ha sido definido como un sujeto de reparación colectiva en razón a las múltiples violaciones de las que fue objeto esta comunidad en la década de los años 90.

Pueblo Bello fue afectado por diferentes hechos violentos con ocasión del conflicto armado a manos de grupos armados ilegales, tales como masacres, homicidios, torturas y desplazamientos forzados. El hecho más mencionado, se enmarca en la desaparición forzada de 43 hombres a manos de las Autodefensas Armadas de Colombia (AUC) de los cuales a la fecha solo han encontrado 6 cuerpos.

[9] Modelo propuesto por Jones en 1970 que pretende el análisis de las políticas públicas, a través de etapas lineales, a saber: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

Al constatarse la violación de derechos colectivos y la violación de derechos individuales, en el año 2012 se dio inicio al proceso de reparación colectiva de Pueblo Bello. En la actualidad, el Estado, ha implementado diferentes acciones con el fin de avanzar hacia la reparación.

El avance del proceso de reparación de la comunidad de Pueblo Bello y su paso por la mayoría de las etapas de la ruta, como veremos en los capítulos siguientes actualmente los esfuerzos están orientados a las implementación de las medidas de reparación, así como la participación de diferentes actores en el proceso, instituciones nacionales y territoriales, organismos de cooperación e incluso su caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, brindan los elementos necesarios para una completo análisis de la política de reparación colectiva a partir de un estudio de caso.

Con el fin de dar respuesta a los interrogantes planteados, la investigación se desarrollará en V capítulos. El capítulo I contiene el estudio del marco de análisis a saber la gestión pública, específicamente la planteada por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian.

El capítulo II pretende desarrollar los conceptos de derechos colectivos, daño y reparación para finalmente comprender la reparación colectiva. Este capítulo abordará el estado del arte de la Política de Reparación Colectiva en Colombia y algunas referencias de estudios comparados.

El capítulo III desarrolla el Programa de Reparación Colectiva, a partir del estudio de cada una de las etapas que lo componen, así como la identificación de los actores y las herramientas propias del proceso. Se abordan documentos de política pública.
El capítulo IV hace referencia al estudio de caso: La comunidad de Pueblo Bello, profundizando sobre su proceso de reparación colectiva y extrapolando las variables del marco de análisis. Por último, el capítulo V contiene conclusiones finales.

La metodología para desarrollar los objetivos plateados se compone de elementos cualitativos sin dejar de lado aquellos de tipo cuantitativo. De esta forma logro configurar el interés emancipatorio expuesto por Habermas que *“da origen a las ciencias socio-*

críticas, que metodológicamente utilizan herramientas y procedimientos cualitativos, aunque también complementan sus resultados dialécticamente con datos cuantitativos". [10]

El método seleccionado dentro del estudio de caso *"que me permitan entender el punto de vista y las categorías de los sujetos estudiados",*[11] serán las entrevistas de tipo cualitativo. La elección de este método obedece a la necesidad de entender el contexto a partir de las experiencias de las personas que componen el sujeto, pero más importante aún evidenciar los cambios desde la implementación de la política y entender *"el fenómeno social estudiado con los ojos y los sentimientos de los entrevistados".*[12]

Revisada la normatividad, los documentos de política y los escritos académicos, a partir de fuentes secundarias, y obtenidas las percepciones de los actores involucrados, realizaré una triangulación de la información lo que me conducirá los resultados esperados.

Lo anterior nos lleva a determinar el aporte de este trabajo en dos escenarios. Desde un punto de vista práctico, contribuye a la política y a la institucionalidad específicamente a la Unidad para las Víctimas, entidad encargada de implementar la política de atención, asistencia y reparación como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el sentido de aportar al análisis de la implementación generando recomendaciones precisas que podrían ser útiles para funcionarios o ejecutores de política.

Desde el punto de vista académico, contribuye al análisis de las políticas públicas, tomando como referente un marco de análisis específico, nutriendo la discusión sobre cuál podría ser el enfoque más completo u óptimo para el análisis de una política pública. Para el caso puntual, la combinación de elementos objetivos y subjetivos, es decir la introducción de valores, a partir de metodologías cualitativas al momento del análisis, permite una mayor comprensión del contexto así como la percepción de los beneficiarios de las políticas.

---

[10] Francisco Cisterna Cabrera. Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. Theoria 2005. Chile. Pág. 62.
[11] Jaime Bonache. El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, características y defensas. Pág. 126.
[12] Piergiorgio Corbetta. Metodologías y técnicas de investigación social. Pág. 347

1. Capítulo 1. MARCO TEÓRICO. LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo pretende desarrollar el marco de análisis elegido para el estudio de la política pública, evidenciando las diferentes aproximaciones que sobre las políticas públicas se han construido así como los diferentes marcos teóricos existentes para abordarlas. Buscaré dar una explicación general de lo que se entiende por el ciclo de las políticas públicas, para, posteriormente, ahondar en la etapa de implementación, en el entendido en que será este momento el que se pretende exponer a partir del enfoque de la gestión pública. Por último, desarrollaré dicho enfoque.

1.1 Marco de Análisis

Considero esencial comenzar el desarrollo del marco teórico acercándome a los diferentes significados que se han otorgado a las políticas públicas a lo largo de su desarrollo desde 1951, definiciones que se inscriben en los diferentes enfoques para el análisis de las políticas públicas.

La primera definición o aproximación dada por el pionero de las ciencias políticas, Harold Lasswell, quien las concibe como "*ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión. El científico de políticas, en tanto profesional, trata de obtener y dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil. En tanto profesional cultiva el interés disciplinado del científico por lo empírico, pero busca alcanzar una síntesis óptima de las diversas habilidades científicas con el fin de contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiables para la solución*

de problemas en el marco del interés público".[13] Esta definición plantea la relación necesaria entre la ciencia (conocimiento) y la política, el desarrollo del conocimiento y la búsqueda de las diferentes alternativas para encontrar la mejor solución posible a los problemas identificados en un contexto específico.

Por su parte André Noël Roth las define como *"un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medio y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática".*[14]

Alejo Vargas entiende las políticas públicas *"como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables".*[15]

Las múltiples definiciones sobre políticas públicas han llevado a aproximaciones diferentes sobre su análisis. Listar algunas definiciones permitirá entender la diversidad existente a la hora de intentar estudiar una política pública específica y me acercará al marco teórico elegido en este trabajo. Citando nuevamente a Roth, entiende este autor que el análisis consiste en *"examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos".*[16]

Por su parte, Lagroye propone que el análisis de políticas públicas pretende *"la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores".*[17]

---

[13] Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio y edición. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Pag. 117.
[14] Roth, André Noël. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Pag. 21.
[15] Vargas Velásquez, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Pag. 57.
[16] Roth, André Noël. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Pag. 28.
[17] Lagroye, 1991, citado en Roth, André Noël. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Pag. 15.

Majone plantea un enfoque que tiene como elemento principal la argumentación, de forma tal que este elemento *"es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas".*[18]

Las diferentes aproximaciones y enfoques de las políticas públicas obedecen a elementos de contexto, tiempo y lugar. De acuerdo a la concepción que sobre el Estado se apropie, el método de investigación, así como al momento histórico político, el analista desarrolla una serie de herramientas que permiten un análisis exhaustivo de las políticas.

Una primera clasificación sobre la aproximación a las políticas públicas, presentada por André Noël Roth, pretender exponer tres grandes vertientes a partir de la relación Estado y Sociedad. Acá encontramos las teorías centradas en el Estado, las teorías centradas en la sociedad y las teorías mixtas.[19]

Las teorías mixtas, son aquellas que entienden al Estado y la sociedad como un complemento, un conjunto de interrelaciones donde coexisten tanto los factores internos como externos y ambos afectan en la configuración de las políticas públicas.[20]

Continuando con el profesor Roth en *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, se realiza otra clasificación que pretende establecer un marco para el análisis de políticas

[18] Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Pag. 36.
[19] Roth, André Noël. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Pag. 29.
[20] Por su parte las teorías centradas en la sociedad conciben al Estado como dependiente de la sociedad. Son los individuos, organizados en distintos grupos, quienes deciden sobre el destino de las políticas públicas. Las teorías centradas en el Estado, consideran a este como el elemento principal para la toma de decisiones y por ello independiente de la sociedad. Son las personas al interior de las instituciones las encargadas de definir las políticas públicas.

públicas, basado en tres grandes categorías a saber: enfoques tradicionales, integracionistas e interpretativistas.

El enfoque integracionista, sin abandonar el análisis objetivo combina o introduce elementos subjetivos y valores. Se destacan en este enfoque las posturas que dan gran valor a las instituciones como reguladoras del comportamiento humano. Los enfoques neoinstitucionalista y de redes se ubican en esta categoría.[21]

Dada la necesidad de ubicarme en un marco teórico específico empiezo a enlazar y desarrollar las teorías mixtas al considerar la interrelación necesaria entre el Estado y sus instituciones con la sociedad en el proceso de creación de las políticas públicas, con las teorías integracionistas que combina elementos objetivos y subjetivos para el desarrollo de los análisis.

Como lo mencioné anteriormente, son varios los instrumentos que se han elaborado para la aproximación a las políticas públicas con el fin recolectar información y realizar el estudio de las mismas. Expondré, con el fin de ir acercándome al marco de análisis elegido para esta investigación, una de las herramientas más difundidas para el estudio y análisis de las políticas públicas elaborado por Jones: el policy cycle[22] .Este enfoque teórico permite un análisis secuencial de las políticas al inferir que estas atraviesan 5 fases, a saber:

- -Identificación del problema
- -Formulación de soluciones
- -Toma de decisión
- -Implementación
- -Evaluación

[21]Los enfoques tradicionales hacen alusión a las perspectivas positivistas que se basan en los datos y el análisis objetivo para el estudio de las políticas públicas. Uno de sus grandes exponentes son las teorías de la elección racional y el public choice. El enfoque interpretativista abandona completamente el análisis objetivo por considerarlo insuficiente para el análisis de políticas y desarrolla *"un marco de interpretación (más que de explicación) de las políticas públicas, basado principalmente en la importancia de la argumentación (el giro argumentativo), de la retórica, de la subjetividad y de los discursos".* Son claves exponentes de este enfoque autores como Franck Fischer, Majone y Emery Roe.

[22] Roth, André Noël. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Pag. 21

La fase de identificación del problema ocurre cuando un problema es identificado como socialmente problemático y es incorporado en la agenda pública a través de los grupos de interés. En la fase de formulación de soluciones, se plantean todas aquellas soluciones posibles que pudieran dar un cambio sobre el problema percibido. En la fase de toma de decisión se analiza la alternativa más adecuada para la solución al problema y se elige. La fase de implementación, consiste en poner en práctica, por parte de la institucionalidad, la solución escogida. La última fase, el momento de la evaluación, consiste en medir los resultados e impactos concretos obtenidos a partir de las acciones dispuestas. Esto dará como resultado ajustes a la política o el inicio de un nuevo ciclo.

Para cada una de estas etapas se han desarrollado diferentes clasificaciones, tipologías y enfoques analíticos que varían dependiendo del abordaje teórico.

Con el fin de identificar un posible marco teórico de análisis para el desarrollo de este trabajo, habiendo hecho alusión a las diferentes etapas que componen el ciclo de las políticas públicas y con la firme pretensión de centrarme en la etapa de la implementación, tomaré como punto de partida una de las teorías que desarrollan esta etapa: la Gestión Pública.

Citando a Luis F. Aguilar, puedo introducir nuevos elementos que permiten la relación existente entre las políticas públicas y la gestión pública: la EFECTIVIDAD de las acciones. Bajo este enfoque, las políticas públicas son concebidas como aquellas herramientas creadas para el análisis y la toma de decisiones públicas, que permiten una elección eficaz para los problemas coyunturales de cada gobierno.

Esta definición plantea el problema que enfrentaron los gobiernos democráticos en los años 70 y 80, que consistió en dar solución a través de la administración pública a las múltiples necesidades planteadas por la sociedad. En el Estado así concebido, la legitimidad no solo está condicionada por el sistema electoral y su legalidad sino por la efectividad de las acciones y la respuesta adecuada a las necesidades planteadas, *“el centro de atención se ha ido desplazando de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos […], a la capacidad de saciar las demandas que de manera creciente se le dirigen desde todos los sectores y esferas de la sociedad. El acento deberá situarse,*

pues, en la mejora de esa capacidad, que, en última instancia, garantizará, dará legitimidad a la acción del gobierno".[23]

Las políticas públicas, desde sus orígenes se pensaron como los instrumentos necesarios para que los gobiernos democráticos pudieran mantener el orden y la protección de los derechos; por un lado, acreditando las ventajas sobre los regímenes autoritarios y por el otro lado, evidenciando la supremacía sobre los modelos socialistas, así *"a la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, que ha alcanzado tonos de inconformidad y escepticismo en estos años ambiguos e inestables de cambio del régimen político, del orden internacional y de la economía política mundial, quiso responder justamente el programa de las Ciencias o Análisis de las Políticas Publicas desde su nacimiento en los años cincuenta del siglo pasado, hace sesenta años, cuando ideó y propuso la investigación del proceso de decisión de las políticas públicas, que son las acciones e instrumentos mediante los cuales el gobierno busca resolver los problemas públicos y realizar los objetivos de interés público, con el fin de mejorar la calidad y eficacia de la decisión gubernamental".*[24]

La eficacia de la acción pública necesariamente debe contener, 1) una acción técnica causal que pretenda el logro de ciertos resultados y, 2) la aceptabilidad política y social de la acción emprendida que hace que la misma sea considerada como público; de esta forma la eficacia gubernamental implica que *"la acción gubernamental es juzgada socialmente como eficaz tanto por lo que ha realizado como por la manera en que lo ha realizado, tanto por sus productos como por los atributos institucionales y políticos del proceso que ha dado lugar a los productos".*[25]

Estos dos elementos son recogidos también por Alejo Vargas, quien considera que existe una relación estrecha entre gobernabilidad[26] y eficacia de la gestión pública, esta última

[23]Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas. Pág. 10.
[24]Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública: una mirada al presente y al futuro. Pag. 33.
[25] Ibídem. Pag. 48.
[26] "Condición social en la cual existe una adecuada relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es decir, una relación que permite al gobierno "gobernar", porque las ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas (salvo minorías claramente

asociada a la legitimidad democrática. Así define cinco elementos para una adecuada gestión pública, que no son otra cosa que el proceso de las políticas públicas:

> *1) "Identificar, ordenar y optimizar el uso de los recursos disponibles,*
>
> *2) Romper la inercia institucional de dirección y gestión, creando condiciones para impulsar los cambios requeridos,*
>
> *3) Impulsar una dinámica institucional de dirección y gestión,*
>
> *4) Ganar capacidad para el manejo de la incertidumbre, que permita anticiparse a situaciones conflictivas y resolver problemas,*
>
> *5) Ganar destreza para concretar alianzas o resolver conflictos que permitan viabilizar las acciones a emprender".*[27]

Siguiendo esta misma línea, una vez realizado diferentes aproximaciones a la Gestión Pública y con el fin de desarrollar el objetivo de este trabajo y evidenciar la efectividad de la implementación de la política de reparación colectiva, tomaré el enfoque de Gestión Pública planteado por Sabatier y Mazmanian quienes plantean una serie de elementos indispensables que de presentarse de manera adecuada se lograría una implementación eficaz y eficiente.

1.1.1 La Gestión Pública. La Implementación de las Políticas Públicas: un Marco de Análisis. Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian

El marco de análisis planteado por Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, toma como punto de partida las leyes, las cuales determinan y configuran las políticas a través de la creación de programas concretos, especificando responsables, destinando recursos, identificando tiempos y plazos. De igual forma, el análisis se extiende a las condiciones socioeconómicas que rodean el momento de aplicación de la ley y a los cambios constantes de esta variable en particular. El marco de análisis pretende identificar la

---

identificadas); pero que también permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción institucional –como respuesta a demandas sociales extendidas- y respeto al estado de derecho". Rojas B. Manuel, La Gobernabilidad: su validez como categoría analítica.

[27] Vargas Velásquez, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Pag. 87.

configuración de las variables mencionadas, y otras adicionales que condicionan el logro de los objetivos plasmados en la ley.

A continuación desarrollaré cada una de las variables planteadas por los autores.
El marco de análisis plantea una clasificación entre aquellas variables que hacen referencia i) a factores generales de proceso y ii) a variables dependientes del proceso de implementación.

La primera clasificación se subdivide a su vez en:

- -La tratabilidad de los problemas que enfrenta la política.
- -La forma en que la ley estructura el proceso de implementación.
- -Variables políticas que desencadenan en el apoyo brindado.

TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS

a. **Dificultades en el manejo del cambio:** esta variable hace referencia a la posibilidad real de medir los cambios logrados en los problemas, y la relación directa entre el comportamiento del grupo objetivo y el cambio puntual (teoría causal válida), así como al acceso a la tecnología adecuada que exija la política para lograr los objetivos planteados.

b. **Diversidad del comportamiento prohibido:** hace referencia a la diversidad del comportamiento a regular, entre mayor sea la diversidad será más difícil la formulación de directrices claras y por ende la consecución de los objetivos.

c. **Porcentaje de la población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado:** a menor cantidad de personas que conforman el grupo objetivo más fácil será la consecución de los objetivos normativos. Por el contario, a mayor cantidad de personas más difícil el logro del comportamiento deseado.

d. **Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo:** tiene relación con el número de modificaciones por realizar en el grupo objetivo. A mayor número de modificaciones más dificultad existirá para el logro del objetivo.

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA LEY

a. **Precisión y jerarquización de los objetivos normativos:** la precisión de los objetivos y la posibilidad de establecer su grado de importancia (jerarquía) para el cumplimiento permiten evaluar el grado de implementación. Es importante definir la prioridad cuando una determinada institución tiene a cargo diferentes programas. Para los autores la claridad de los objetivos está determinada por los siguientes elementos:

"1) Objetivos ambiguos. Entre estas se encuentran las amonestaciones carentes de sentido –como las que, se afirma, se hacen "en interés público"-, y los ordenamientos que pretenden equilibrar objetivos incompatibles entre sí, sin establecer entre ellos ninguna prioridad; un ejemplo sería proponer el mejoramiento de la calidad del aire y, simultáneamente, el incremento del empleo industrial. 2) "Inclinación" definida. Esta implica una graduación relativamente más clara de los objetivos incompatibles; por ejemplo, cuando se ordena "mejorar la calidad del aire aunque se produzca algún desempleo". 3) Objetivos cualitativos. Esos son lo que dan órdenes cualitativas bastante precisas como, por ejemplo, la de "proteger la calidad del aire con el fin de mantener la salud pública incluyendo la de las poblaciones más vulnerables". Nótese que este objetivo cualitativo es considerablemente más preciso que el que ejemplificó la categoría anterior. 4) Objetivos cuantitativos. Por poner un ejemplo, se ordena que las emisiones automotores de los niveles existentes en 1970 se reduzcan en un 90 por ciento para el 31 de diciembre de 1975. Es evidente que este último tipo de objetivos es un recurso mucho mayor a favor de los proponentes del estatuto que el del primer tipo". [28]

b. **Validez de la teoría causal incorporada a la ley:** debe existir una teoría causal respecto de cómo se alcanzarán los objetivos de la política. Esta teoría causal es válida si: "*1) los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa [son] bien comprendidos, y 2) los*

[28] Sabatier, Paul A. Mazmanian, Daniel A. La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. Pág. 336 y 337.

funcionarios responsables de la implementación del programa [tienen] jurisdicción sobre la cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos".[29]

c. **Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación**: los recursos financieros son un componente clave para el logro de los objetivos. El monto de los recursos debe corresponderse con la gravedad del problema que se pretende atacar.

d. **Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación:** el éxito de una política está determinado por el grado de integración jerárquica que se determine respecto de las instituciones encargadas de la implementación. El grado de integración jerárquica está determinado por *"1) el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuenten con poder de voto".*[30]

Las instancias de veto o aprobación son aquellos momentos en los que un actor tiene capacidad de impedir el logro de los objetivos normativos.

e. **Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos:** el proceso de implementación será más efectivo si *"formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar".*[31]

f. **Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos:** el éxito de la implementación está relacionado con el compromiso de los responsables encargados del programa. Cuando se trata de un nuevo programa, el compromiso es fundamental para desarrollar los procedimientos que

[29] Ibídem. Pág. 338.
[30] Ibídem. Pág. 340.
[31] Ibídem. Pág. 341.

permitan la aplicación de las normas y hacer frente a la resistencia tanto de los funcionarios renuentes como el grupo objetivo.

g. **Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley:** de igual forma la ley puede influir en el grado de participación tanto de la población objetivo, como las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales. Entre mayor sea el acceso de los ciudadanos, con el fin de exigir el cumplimiento de la norma, mayor probabilidades existen de aplicación de la ley por parte de los funcionarios encargados.

   También hay una favorabilidad hacia la implementación si se designan evaluaciones periódicas o grupos encargados de verificar los avances en la implementación.

VARIABLES POLÍTICAS

a. **Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos:** durante el tiempo de implementación de la ley es posible que diferentes factores exógenos a la estructura normativa afecten el logro de los objetivos. Unos de estos factores hacen referencia al apoyo económico que puede variar en razón a la percepción que se tenga del problema o al surgimiento de nuevas problemáticas sociales que impliquen el direccionamiento de los recursos a otras direcciones. Otro factor de matiz económico que afecta el apoyo brindado tiene que ver con la variación de las condiciones socioeconómicas del lugar de implementación de la ley. El apoyo económico está relacionado también con la capacidad económica de los grupos objetivos. *"A mayor diversidad económica y prosperidad de los grupos objetivos, mayor probabilidad habrá de implementar con éxito leyes que impongan costos improductivos a esos grupos. Por el contrario, mientras menores sean la diversidad y la prosperidad económicas, se hará más probable la sustitución de los subsidios por reglamentos de fuerza pública".*[32]

[32] Ibídem. Pág. 348.

Un último factor que condiciona el apoyo está relacionado con aquellas leyes asociadas a la tecnología e influye en la medida en que se presenten cambios o avances en este ámbito.

b. **Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley:** los autores plantean dos formas en la cuales los medios de comunicación afectan de manera directa la implementación de una ley. Una de ellas se presenta cuando los medios intervienen en momentos de cambio y en la percepción que tiene el público de los cambios presentados. Otra forma de influenciar negativamente sobre el logro de los objetivos obedece al constante salto que se hace de los temas que se comunican y a la no especialización de los periodistas en los temas a informar.

c. **Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos:** los autores afirman que el apoyo público es cambiante y obedece principalmente a tres factores: *"(i) la opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política, es decir, los temas que serán discutidos por las legislaturas; (ii) existe clara evidencia de que los legisladores se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para estos, particularmente si la opinión en un distrito electoral es relativamente homogénea; y (iii) las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares".*[33]

d. **Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables:** para lograr un apoyo constante y evitar la pérdida de apoyo público es necesario que los promotores de la ley se constituyan en organizaciones estables con poder suficiente para influir en las decisiones políticas.

[33] Ibídem. Pág. 350.

e. **Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación:** cuando se habla de autoridades de las instituciones encargadas de la implementación se está haciendo referencia a aquellas instituciones que controlan y condicionan los recursos financieros y jurídicos, así como aquellas instituciones con jerarquía superior. De esta forma, estas instituciones pueden interferir dependiendo del grado de supervisión que se le haya otorgado respecto del tema específico.

También es posible afectar la implementación de los objetivos con la expedición de disposiciones normativas que surgen con posterioridad y que no guardan similitud o cercanía con el estatuto.

f. **Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la ley:** la forma de interferir en la implementación de los objetivos depende de la priorización que el funcionario a cargo realice de entre todos los objetivos y de la capacidad con que cuenta el funcionario para la ejecución de los objetivos. Estos factores están determinados por el grado *"de discrecionalidad otorgado a los administradores."*[34]

"Por lo general, el compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos normativos y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa serán mayores si la dependencia es nueva y tiene gran visibilidad al haber sido creada después de una intensa movilización política. Sin embargo, es común que una vez transcurrido el periodo inicial, el grado de compromiso tienda a decaer, ya que las personas más comprometidas se debilitaran y se desilusionarán a tal punto de la rutina burocrática, que deberán ser reemplazadas por otros funcionarios, seguramente más interesados en su propia seguridad que en asumir los riesgos que implica el logro de los objetivos de la política".[35]

[34] Ibídem. Pág. 355.
[35] Ibídem. Pág. 356.

VARIABLES DEPENDIENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

a. **Decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación. Concordancia con los objetivos normativos:** esta etapa consiste en traducir los objetivos normativos en prácticas concretas, lo que implica la creación de programas, el involucramiento de los funcionarios, así como la contratación de nuevo personal. Es necesario el desarrollo de habilidades de coordinación y de comunicación entre las dependencias. La traducción de los objetivos normativos en decisiones políticas puede facilitarse si se ha adoptado de forma adecuada la estructura del proceso de implementación.

b. **Acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras:** el acatamiento de las leyes obedece al grado de costos o beneficios que esta puede generar en el grupo objetivo.

c. **Impactos reales de las decisiones políticas. Su concordancia con los objetivos normativos**: esta variable implica que los impactos logrados sean los realmente deseados. El cumplimiento de las siguientes variables ya mencionadas, hará que la ley tenga los impactos deseados: *"1) si las decisiones políticas de las instancias responsables son congruentes con los objetivos normativos; 2) si los grupos objetivo más importantes acatan esas decisiones; 3) si no se dan casos graves de "subversión" frente a las decisiones o a los impactos por causa de incompatibilidad legal; y 4) si el estatuto incorpora una teoría casual válida que vincule las modificaciones del comportamiento de los grupos objetivo con el logro de las metas legalmente establecidas".*[36]

d. **Impactos percibidos. Su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes:** los autores afirman que *"los impactos percibidos son una función de los impactos reales, mediados por los valores del observador."* [37]

[36] Ibídem. Pag. 361, 362.
[37] Ibídem. Pag. 362.

De igual forma existe una relación directa entre los juicios iniciales que se hacen sobre la ley y los juicios sobre su impacto, así aquellos que no aprueben los impactos percibidos de una ley *"tenderán 1) a considerar que esos impactos son incompatibles con los objetivos normativos, 2) a pensar que la ley es ilegítima, y/o 3) a cuestionar la objetividad de los datos del impacto"*[38].

e. **Magnitud y dirección de la retroalimentación política final. Modificaciones a la ley:** la revisión de una ley y sus consecuentes modificaciones es considerado como el momento final del proceso. Este paso puede realizarse en más de una ocasión. Estas modificaciones obedecen a los impactos percibidos, a los cambios en las prioridades políticas, a los recursos involucrados y a las posiciones estratégicas de los simpatizantes o de los opositores de la ley.

En el siguiente diagrama expongo las variables antes expuestas lo que permitirá una mayor comprensión de la propuesta:

[38] Ibídem. Pag. 363.

Ilustración 1 Diagrama de variables

TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS VARIABLE INDEPENDIENTE
Dificultades en el manejo del cambio
Diversidad del comportamiento prohibido
Porcentaje de la población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado
Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA LEY VARIABLE INDEPENDIENTE
Precisión y jerarquización de los objetivos normativos
Validez de la teoría causal incorporada a la ley
Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación
Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación
Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos
Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos
Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley

VARIABLES POLÍTICAS VARIABLE INDEPENDIENTE
Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos
Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley
Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos
Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables
Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación
Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la ley

VARIABLES DEPENDIENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN (ETAPAS)				
Decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación. Concordancia con los objetivos normativos	Acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras	Impactos reales de las decisiones políticas. Su concordancia con los objetivos normativos	Impactos percibidos. Su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes	Magnitud y dirección de la retroalimentación política final. Modificaciones a la ley

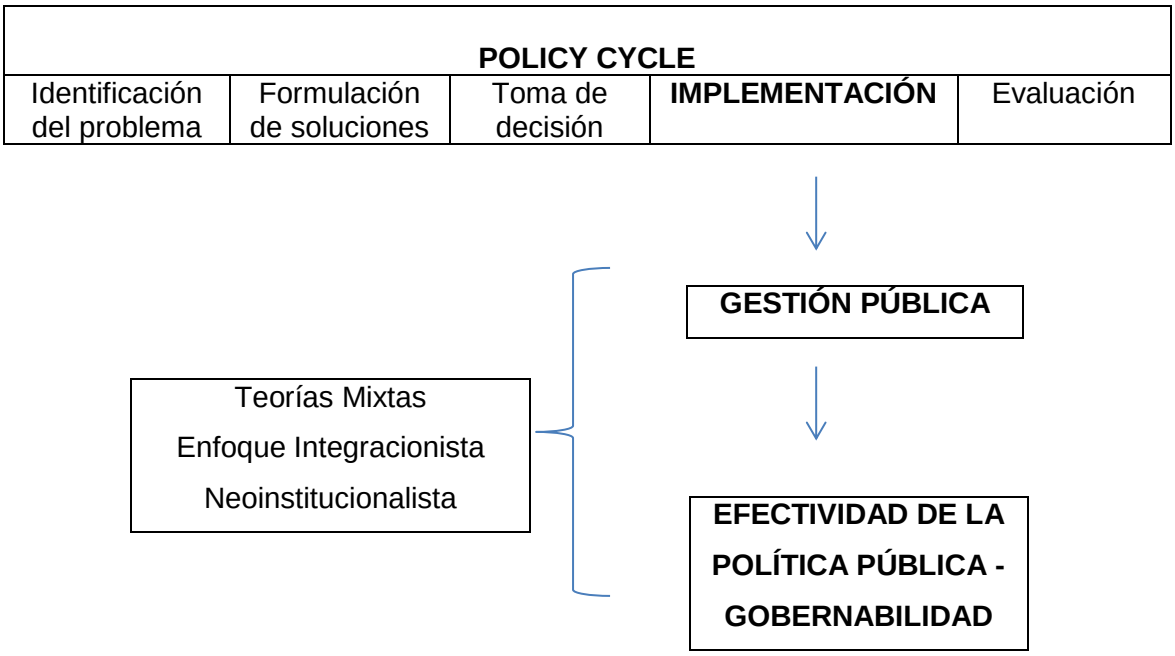
Retomando lo dicho al inicio de este capítulo sobre los diferentes enfoques existentes para el análisis de las políticas públicas, ubico el marco teórico elegido en la categoría de las teorías mixtas al considerar, que en el proceso de las políticas públicas, se conjugan variables internas como externas en relación con el Estado y sus instituciones y la interrelación constante entre estas y la sociedad. De igual forma se asimila con un enfoque integracionista pues las variables comprenden tanto elementos objetivos como subjetivos (contexto y percepciones del grupo objetivo) para evidenciar la efectividad de la implementación.

Con el análisis se pretende reivindicar las posturas neoinstitucionales que no concibe a las *"organizaciones como tales (ministerios, etc.), sino también las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, y también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías, y saberes que sostienen, elaboran y a veces contradicen estas reglas y rutinas. Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores".*[39]

La siguiente gráfica pretende condensar el marco de análisis elegido para el desarrollo desde este trabajo, buscando evidenciar los diferentes elementos expuestos y su relación.

[39] Roth, André Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Pág. 34.

Ilustración 2 Marco de análisis



2. Capítulo 2. MARCO TEÓRICO. LA REPARACIÓN COLECTIVA

Teniendo en cuenta que será la política de reparación colectiva en Colombia el tema a desarrollar pretendiendo medir la efectividad de su implementación, se hace necesario abordar conceptualmente la reparación colectiva identificando los conceptos de derechos colectivos, daño y reparación.

En este mismo capítulo se realizará un estado del arte sobre la reparación colectiva a las víctimas del conflicto armado en Colombia y se recogerán estudios comparados de la reparación colectiva en países que han atravesado situaciones similares.

2.1 Derechos Colectivos, Daño y Reparación

La estructura metodológica que conduce a entender la reparación colectiva, necesariamente y de manera previa, obliga a abordar los conceptos de derechos colectivos, daño y reparación de forma independiente.

Un acercamiento a los derechos colectivos es pertinente ya que permite una introducción a uno de los eventos a los que da lugar el Programa de Reparación Colectiva en Colombia[40]. Así pues, por cuestiones metodológicas, se ha realizado una clasificación de los derechos en derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y

[40] Ley 1448 de 2011, Artículo 151. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos:
a) El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;
b) La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;
c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

los derechos colectivos. Estos últimos hacen referencia al entorno en el cual se desarrollan los individuos y a la sociedad en general.

La Corte Constitucional Colombiana ha definido los derechos colectivos como *"[…] aquéllos que se reconocen a toda una comunidad. El titular del derecho es una pluralidad de personas pero identificadas como un todo, y no individualmente cada una de ellas".*[41]

Algunas características propias de los derechos colectivos es que pueden ser identificados o asociados a un grupo determinado cuando de alguna violación se trata; son complementarios a los derechos individuales y; son indivisibles, *"son derechos del grupo y de todos y cada uno de los miembros individuales, pero nunca de uno solo o algunos de ellos, con abstracción al grupo".*[42]

Para el caso Colombiano, la Constitución Política de 1991 en su Título II, Capítulo 3, consagra los Derechos Colectivos y del Ambiente, y en su artículo 88 hace mención a los derechos colectivos que tendrán una protección específica[43] . De igual forma, la Ley 472 de 1998, en su artículo 4 enumera los derechos e intereses colectivos.

Los derechos colectivos y su vulneración en el marco del conflicto armado, nos llevan a hablar del daño, específicamente del daño colectivo.

Antes de adentrarnos en los derechos colectivos es importante mencionar que estos no excluyen la generación de los daños individuales, así en los contextos donde se desarrollan dictaduras o hay vulneraciones masivas a los derechos humanos, las personas son atacadas en su dignidad humana y derechos fundamentales. De esta forma, a través de

---

[41] Corte Constitucional. Sentencia No. T-254/93, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Pág. 14.
[42] Ávila Ordóñez, María Paz. Corredores Ledesma, María Belén. Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección. Pág. XVII.
[43] Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.
También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.
Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

delitos atroces y producto de las acciones violentas surge el daño, *"causando sufrimiento a las víctimas y [afectando] todas las dimensiones que soportan su vida íntima, familiar, social, política, cultural y productiva".*[44]

El daño producido por las acciones violentas generalmente se concibe en su dimensión material y la respuesta a este se hace de la misma forma, es decir, se cuantifica el daño ocasionado en términos económicos y la respuesta a este se tasa de la misma manera. Esta aproximación, en el marco del conflicto armado, es limitada pues desconoce los daños inmateriales e intangibles que se causan en el proyecto de vida de las personas y la sociedad en general.

El conflicto ha permeado a tal punto la sociedad colombiana, que ha conducido a concebir no solo los daños individuales sino los daños colectivos, estos últimos son aquellos que se generan en las comunidades, grupos sociales y políticos que se han identificado como parte de una colectividad por razones o intereses comunes[45] , *"el derecho de hoy genera una nueva víctima, aquella de tipo plural, la de los grupos y comunidades, cuya integridad física es objeto de agresión y cuyos intereses son dignos de protección y de reparación".*[46]

Los derechos que gozan estas colectividades y que son objeto de vulneración, son los mencionados anteriormente y los cuales están consagrados en la ley: El goce de un ambiente sano; La moralidad administrativa; La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los

---

[44] Bello Albarracín, Martha Nubia. Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia. Pág. 10.

[45] Al decir de Bello Albarracín: "los casos de daño colectivo son los reconocidos para las comunidades que habitan áreas geográficas específicas y son objeto de intimidación, amenaza o exterminio sistemático. También aquellos que padecen la destrucción deliberada de sus sistemas productivos y socioculturales, o las comunidades obligadas a desplazarse forzadamente y a abandonar sus lazos y territorios, que no solo son fuente de sustento, sino de identidad. Igualmente, se puede identificar un ejemplo de daño colectivo en las organizaciones sociales y políticas víctimas de repertorios de violencia que buscan impedir, exterminar, silenciar, estigmatizar o castigar sus ideologías y los propósitos de sus acciones y luchas". Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia. Pág. 24.

[46] Garrido Cordobera, 2009, citado en Gil Alzate, Hernán Darío. Conflicto, Mediación y Memoria. Justicia Restaurativa y Daño Colectivo. Pág. 16.

ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; La defensa del patrimonio público; La defensa del patrimonio cultural de la Nación; La seguridad y salubridad públicas; El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; La libre competencia económica; El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; Los derechos de los consumidores y usuarios.

Como se ha logrado evidenciar en los párrafos anteriores, los daños tienen una correlación directa con los derechos, y estos a su vez con la reparación. Varias han sido las clasificaciones o tipologías que se ha elaborado sobre los daños a partir de los principios que rige el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto[47].. La clasificación más difundida es aquella que hace referencia a los daños materiales e inmateriales. Por su parte el Centro Nacional de Memoria Histórica realiza una clasificación de los daños[48] a partir de las vivencias de las víctimas en donde encontramos los daños colectivos tales como los daños socioculturales, ambientales y políticos[49].

La clasificación de los daños no solo obedece a los impactos producto de las violaciones, también es posible hacer una caracterización de los mismos a partir de los hechos victimizantes,*"aunque es imposible determinar qué modalidad causa mayor daño, y resultaría improcedente establecer escalas y degradaciones de impacto y sufrimiento*

[47] Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.
[48] Bello Albarracín, Martha Nubia. Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia. Capítulo IV.
49 Esta misma clasificación señala también la existencia de Daños Morales, Daños psíquicos y emocionales, Daños físicos o daños sobre el cuerpo, Daños al proyecto de vida.

humano, algunas prácticas de violencia pueden desestabilizar en forma extrema las vidas de las personas, destruir sus fuentes de apoyo e imposibilitar los mecanismos de elaboración de los duelos y los esfuerzos por recuperar la estabilidad y el control de los proyectos de vida, sean estos individuales o colectivos".[50]

Así mismo, es posible realizar una clasificación del daño con ocasión de las características propias de quien lo sufre. En este caso los impactos y consecuencias estarán determinados por el papel que cada individuo desarrolla en su entorno familiar, comunitario y social.[51]

Con el fin de identificar las múltiples pérdidas a causa del conflicto armado, los diferentes ejercicios para caracterizar los daños buscan determinar las acciones específicas para la reparación de los mismos. Martha Albarracín, en el texto *Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia*, propone tres elementos necesarios al momento de valorar el daño causado:

- Es imprescindible conocer el contexto social y económico de la persona o la colectividad.
- No hay lugar a generalizaciones o extrapolaciones para la valoración de los daños.
- Los daños traspasan los diagnósticos médicos y psicológicos.

Frente a cada uno de los daños ocasionados producto de la violación, cada Estado debe establecer una reparación acorde al sufrimiento impartido, para lo cual deberá crear un programa de reparaciones que conduzca a la restitución de los derechos y la garantía del ejercicio pleno de la ciudadanía[52]. Por lo anterior, con ocasión de los múltiples intentos por

---

[50] GMH ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Capítulo IV. Los impactos y los daños causados por el conflicto armado en Colombia. Pág. 288.
[51] GMH ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Capítulo IV. Los impactos y los daños causados por el conflicto armado en Colombia. Pág. 304.
[52] 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Reparación de los daños sufridos. 15. Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan

acabar el conflicto armado que vive Colombia y resarcir los daños, se ha adoptado un marco de justicia transicional que se compone de diferentes acciones judiciales y administrativas encaminadas al reconocimiento de los derechos de las víctimas y la reivindicación del Estado Social de Derecho.

2.2 Estado del Arte. Política de Reparación Colectiva en Colombia

En cuanto a la política de reparación colectiva en Colombia (Programa de Reparación Colectiva), son varias las investigaciones realizadas orientadas tanto a la creación de recomendaciones para la formulación de la política así como la mención de los retos que esta debe enfrentar. En la línea del tiempo sobre las investigaciones existentes que se desarrollará a continuación, también se hace alusión a los obstáculos y vacíos propios de la política.

Para el año 2011, Beatriz Eugenia Vallejo Franco en la revista de la Universidad Externado de Colombia de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, menciona los primeros acercamientos que hace el Estado a peticiones colectivas en el marco del proceso de Justicia y Paz, a través de la sentencia proferida en el año 2010 contra Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Bánquez Martínez, alias “Juancho Dique”, donde se contempla la reparación colectiva a través de órdenes conducentes a la construcción de escuelas y parques que contribuyen al desarrollo de la comunidad, la

violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima.
16. Los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones.
17. Los Estados ejecutarán, con respecto a las reclamaciones de las víctimas, las sentencias de sus tribunales que impongan reparaciones a las personas o entidades responsables de los daños sufridos, y procurarán ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones con arreglo al derecho interno y a las obligaciones jurídicas internacionales. Con ese fin, los Estados deben establecer en su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar daños.
18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

construcción de monumentos para honrar a las víctimas y la solicitud de perdón por parte de los postulados.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones con el apoyo de USAID en el año 2012, realizó un trabajo de investigación que consistió en la sistematización del proceso de construcción de los planes de reparación colectiva en 7 comunidades: Libertad, El Salado, El Tigre, La Gabarra y Buenos Aires, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare -ATCC-, Asociación Caminos de Esperanza Madres de la Candelaria, Universidad de Córdoba. Dicha *"sistematización [tuvo] como finalidad la reconstrucción del proceso de elaboración de los planes de reparación colectiva, de los 7 casos piloto que generaron las recomendaciones para la política pública de reparación colectiva, consignada en el documento titulado Programa Institucional de Reparación Colectiva (PIRC)".*[53]

Como resultado de este trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones, construyó las siguientes recomendaciones a la política que consisten en la identificación de los pasos y las herramientas necesarias para desarrollar cada etapa del proceso de reparación colectiva:

- Etapa de preparación y análisis de contexto: esta etapa se compone de la identificación y priorización de beneficiarios; diagnóstico preliminar y mapeo institucional; identificación de recursos; conformación y capacitación de los equipos de trabajo.

  Una vez obtenida la información anterior debe realizarse la planeación de la intervención y contar con un plan de acción.

  La investigación arrojó la importancia de contar con equipos interdisciplinarios con capacidad de gestión y oriundos de la región donde se desarrolla cada proceso. De

[53] USAID. Organización Internacional para las Migraciones. Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos. Pag. 8

igual forma se identificó la importancia del acompañamiento por parte de la cooperación internacional para el fortalecimiento de la confianza.

- Etapa de diálogos políticos: este punto se compone de dos elementos, (i) Componente institucional: desarrollo de contactos con el Estado, información, conformación de redes de cooperación y alianzas; (ii) Consulta con las comunidades: conocer el contexto, generar confianza, identificar interlocutores y líderes, conformación de comités de impulso[54].

  Es esencial que el primer elemento se vea reflejado en los diferentes instrumentos de planeación como los planes de desarrollo, planes de acción y presupuesto. En relación con el segundo elemento, los discursos que se elaboren en ningún caso pueden desconocer el contexto, siempre se debe tener en cuenta la posición de la comunidad. La conformación de los comités de impulso debe hacerse desde el inicio del proceso y debe haber una representación incluyente y diferencial. De igual forma se sugiere establecer las reglas de participación de esta instancia.

- Etapa de diagnóstico: en la realización del diagnóstico debe tenerse en cuenta los daños sufridos por la comunidad. Debe existir participación por parte de la comunidad.

  Se recomienda ajustar las metodologías de diagnóstico del daño a cada contexto, de igual forma se debe contar con equipo interdisciplinario con conocimientos específicos en la dimensional psicosocial. Se sugiere que cada equipo tenga una dedicación exclusiva por cada proceso de reparación colectiva.

- Etapa de atención prioritaria o de mínimos vitales: esta etapa consiste en preparar el escenario para la reparación, es por ello que deben adelantarse, teniendo en cuenta el diagnóstico realizado, *"acciones de atención a mínimos vitales,*

[54] "Grupos de la comunidad encargados de dinamizar el ejercicio, hacer interlocución con las autoridades competentes, y actuar como canal de comunicación entre el proceso y el resto de la comunidad" USAID. Organización Internacional para las Migraciones. Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos. Pag. 152, 153.

[garantizar] la seguridad de [las] víctimas e instituciones para participar en el proceso, y se ofrezca atención psicosocial en los diferentes niveles".[55] Para lograr el anterior objetivo es necesario identificar la oferta institucional y las instituciones competentes.

En ningún momento pueden confundirse las medidas de atención con las de reparación, *"a pesar de su efecto reparador".*

- Etapa de construcción de planes de reparación colectiva: antes de dar inicio a esta etapa es necesario validar la representatividad de la comunidad y en caso de ser necesario realizar una nueva convocatoria.

  Esta etapa tiene un componente grande de formación en derechos humanos y reparación colectiva. Para llevarse a cabo deben identificarse el nivel de conocimiento de la comunidad para realizar los ajustes a las metodologías. Se identifican los líderes para llevar a cabo la formación y se espera que estos repliquen los conocimientos.

  Es importante identificar la figura de relatores dentro de la comunidad, quienes validaran la información recogida y permitirá la sistematización de la misma, *"garantizando una mayor fidelidad de la información recogida para la construcción de los planes, en el sentido de reflejar la realidad, los hechos y afectaciones y solicitudes manifestados por la comunidad".*[56]

  Las medidas deben responder a los daños ocasionados y responder a los lineamientos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Una vez construida la medida esta debe ser validada con la comunidad y se deben generar los canales de difusión para evidenciar los avances.

[55] USAID. Organización Internacional para las Migraciones. Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos. Pag. 155.
[56] Ibídem. Pag. 157.

- Evaluación: es necesario contrastar los objetivos propuestos en los planes de reparación colectiva con los resultados obtenidos, a través de los indicadores construidos para tal fin. De igual forma, *"se recomienda la conformación de un equipo de monitoreo, evaluación y sistematización encargado de diseñar la estrategia para organizar la información recogida; acompañar las acciones de cada grupo o población; atender los posibles impases y evaluar la labor de los demás quipos de trabajo".*[57]

Para el año 2013, teniendo en cuenta que la Política de Reparación Colectiva ya se encontraba en implementación y era posible medir sus alcances y limitaciones, las investigaciones encontradas hacen alusión a la capacidad de las instituciones y a los beneficios o fragilidades del Programa de Reparación Colectiva. Es así como Francis Vargas Díaz y Juan Pablo Sandoval, en la revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República mencionan varias dificultades que se presentan en la implementación de la política de reparación colectiva:

- Asignación presupuestal sin justificación.
- Avances mínimos en la implementación del Programa.
- Recursos humanos limitados para la implementación de la política.
- Inexistencia de una estrategia de priorización para la intervención de los sujetos.

Para el mismo año se da la publicación del Informe ¡BASTA YA!, como resultado de una orden expresa de la Ley 975 de 2005 a cargo del Grupo de Memoria Histórica que hizo parte en su momento de la Comisión Nacional de Reconciliación y ahora, de acuerdo a la nueva normatividad, al Centro Nacional de Memoria Histórica. Este texto pretende la compilación de los hechos violentos ocurridos a través de la historia identificando todos los actores que han participado incluida la sociedad, y como dichos hechos han afectado el curso de la historia.

Uno de los capítulos que vale la pena mencionar, se refiere a "los impactos y los daños causados por el conflicto armado en Colombia". Este capítulo pretende una clasificación

[57] Ibídem. Pag. 158.

de los daños causados, como estos varían dependiendo de las modalidades de violencia y los efectos generados dependiendo de la edad o el género.

La clasificación que propone el texto es la siguiente: (i) daños emocionales y psicológicos, (ii) daños morales, (iii) daños políticos y, (iv) daños socioculturales.

Cada una de las categorías descritas tienen un componente colectivo, sin embargo este se hace más fuerte en la última categoría que hace alusión a los daños socioculturales, al referirse a las alteraciones en las relaciones sociales, las pérdidas materiales y los daños ambientales.

En su parte final el informe da una serie de recomendaciones para *"orientar y contribuir a la toma de decisiones pertinentes para fomentar una sociedad democrática y una paz duradera y sostenible",*[58] para el caso puntual de la reparación colectiva el texto sugiere:

- *"Se recomienda al Gobierno Nacional fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las entidades del orden nacional y territorial encargadas de implementar la Política Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas. En particular, la implementación eficaz de los Planes Integrales de Reparación Colectiva pueden desempeñar un papel clave para generar condiciones locales en el tránsito a la paz".*[59]

Para el año 2013 y 2014, las investigaciones realizadas empiezan a hacer referencia a los avances del proceso de reparación colectiva, pero sobre todos a los efectos tangibles que el proceso ha generado en los sujetos de reparación colectiva. Es así como el Libro Voces y Miradas de la Reparación Colectiva, publicado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Gobierno de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional y el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones, y el texto Memorias de la Reparación, publicado por FOTOMUSEO y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, relatan a través de las

[58] GMH ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Pág. 397.
[59] Ibídem. Pág. 400.

víctimas lo que ha sido el proceso de reparación haciendo alusión a cada una de las medidas concertadas. Si bien, estas compilaciones no hacen recomendaciones puntuales a la política pública dejan en evidencia los avances de la implementación y recogen el sentir de los beneficiarios de la política.

Esta revisión en el tiempo nos permite identificar que los estudios e investigaciones están orientados a diferentes fines. Así encontramos que algunos textos pretenden dar recomendaciones técnicas a la política, algunos hacen referencia a los obstáculos encontrados al momento de la implementación, y por último otros quieren evidenciar los avances y resultados de la política.

Me permito hacer la siguiente clasificación de los estudios a partir de las variables: avances en la implementación, recomendaciones a la política, obstáculos identificados.

Tabla 1 Clasificación de los estudios realizados

Avances en la Implementación	Recomendaciones a la Política	Obstáculos Identificados
- Beatriz Eugenia Vallejo Franco en la revista de la Universidad Externado de Colombia de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. - Libro Voces y Miradas de la Reparación Colectiva, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, OIM (USAID). - Memorias de la Reparación, FOTOMUSEO y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	- USAID. Organización Internacional para las Migraciones. Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos. - GMH ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad.	- Francis Vargas Díaz y Juan Pablo Sandoval, revista Economía Colombiana de la Contraloría General de la República.

2.3 Estudios Comparados de la Reparación Colectiva

Remitiéndonos al ámbito internacional es posible encontrar textos que hacen alusión a la política de reparación Colectiva que ha sido implementada en diferentes países que han atravesado períodos de violencia sistemática y vulneración de derechos.

En Perú, el Centro de Justicia Transicional y la Asociación Pro Derechos Humanos, en el año 2007 realizó el estudio "Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las Reparaciones Colectivas en el Perú", pretendiendo con el mismo presentar un *"balance de cuánto se ha avanzado hasta el momento en su ejecución, así como en la manera en que se está llevando a cabo el proceso, haciendo énfasis en la legitimidad de los proyectos, la representación de los beneficiarios como colectivos a través de los Comités de Gestión, y una especial observación de los enfoques de género e interculturalidad del mismo".*[60]

El informe en mención realiza una serie de recomendaciones, dentro de las cuales rescataré las que a mi juicio son pertinentes para el estudio que nos ocupa:

- Las reparaciones colectivas, entendidas como un derecho, deben apropiar los enfoques diferenciales y de género, el componente de participación y atender al contexto cultural. Las reparaciones colectivas deben atender a los lineamientos normativos sin perder de vista los objetivos y la razón de su existencia.

- Es importante, al momento de la selección de las comunidades, individualizar las mismas, puesto que al contar con estructuras políticas y sociales diferentes se dificulta la consecución de los objetivos de la reparación colectiva. De igual forma, es importante apropiar metodologías que permitan la participación de toda la comunidad. Realizar visitas a terreno contribuyen al logro de este objetivo.

- Se alerta sobre las obras de infraestructura realizadas debido a que estas obedecen a la satisfacción de necesidades básicas al momento no resueltas, así mismo no hay una relación directa entre los proyectos desarrollados y las medidas de reparación, es decir, no hay una respuesta puntual a los daños sufridos, las medidas concertadas obedecen a proyectos de infraestructura que pretenden *"compensar la carencia de servicios básicos y necesidades no cubiertas, como educación, salud, apoyo a actividades económicas, sacrificando oportunidades de*

[60] Centro de Justicia Transicional y la Asociación Pro Derechos Humanos. "Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las Reparaciones Colectivas en el Perú"

contribuir al proceso de reconocimiento de su condición de víctimas, reconstrucción de proyectos de vida, y la creación de condiciones para el libre ejercicio de ciudadanía".[61]

Con el fin de avanzar en este obstáculo, se propone la adopción de una metodología que permita identificar los daños ocasionados para formular los proyectos acordes a las afectaciones evidenciadas.

- Se propone la generación de incentivos con el fin de promover la presentación de proyectos que beneficien a las mujeres y que hayan sido elaboradas por estas, lo cual pretende reducir la brecha de desigualad en materia de participación que se ha evidenciado.

- Se sugiere incorporar acciones de memoria en cada comunidad beneficiaria, puesto que se ha identificado la importancia de "la realización de estas actividades como espacios de reconstrucción de su pasado a través de espacios colectivos de reflexión y conmemoración".[62]

En el año 2009, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, a través del Informe de Rabat, El Concepto y los Desafíos de las Reparaciones Colectivas, hace referencia, a partir de estudios de caso, a los países que adelantan procesos de reparación colectiva.

De esta forma realiza una aproximación a los siguientes casos identificando sus características y debilidades:

- Marruecos: aquellas comunidades que vivieron la ausencia del Estado fueron las elegidas para la instalación de programas para el desarrollo socioeconómico, de esta forma *"[e]l programa de reparaciones comunitarias cuenta con un componente de desarrollo, así como un componente simbólico".*[63] Los programas pretenden

[61] Ibídem. Pag. 30.
[62] Ibídem. Pag. 31.
[63] Informe de Rabat, el concepto y los desafíos de las reparaciones colectivas. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Pág. 29.

reparar el daño pero a su vez responder a las necesidades sociales y económicas. Por su parte el componente simbólico, responde a conmemoraciones y actos de dignificación.

- Liberia: las solicitudes realizadas por las víctimas están orientadas a materias de desarrollo y la satisfacción de necesidades básicas como la salud y la educación.

- Perú: se ha identificado la inexistencia de un vínculo o nexo real entre las obras de infraestructura adelantadas en las comunidades con el daño ocasionado con ocasión del conflicto. En muchas ocasiones las comunidades desconocen la razón de ser las seleccionadas y la naturaleza de su concepción.

- Sierra Leona: se han identificado diferentes actos simbólicos que responden a la naturaleza de las reparaciones colectivas.

- Provincia de Aceh en Indonesia: se dio prevalencia para la reparación a los excombatientes. Para las víctimas civiles y comunidades la reparación estuvo orientada a la financiación para la reconstrucción. No existía claridad en el nexo entre el hecho victimizante y la medida otorgada en calidad de reparación.

Este recorrido bibliográfico permite evidenciar que ya se han hecho aproximaciones a la política de reparación colectiva identificado algunos obstáculos y generado recomendaciones para superarlos. No obstante estas recomendaciones son generales y en algunos textos como el ¡BASTA YA! que hace recomendaciones precisas no se refiere ampliamente a la reparación colectiva más allá de mencionar la importancia de la implementación de los planes de reparación colectiva como un aporte fundamental a la construcción de paz.

Esta investigación aportará a cada una de las fases del Programa de Reparación Colectiva, lo que permitirá evidenciar la efectividad de la política a partir de las herramientas a su alcance en un caso específico (Pueblo Bello), de esta forma podré construir hipótesis y supuestos generales frente a la política en general, en el marco de los conceptos antes abordados de gobernabilidad y eficacia, para aportar a la finalidad del análisis de política

pública que pretende generar programas que permitan dar respuesta a las necesidades plateadas por la sociedad.

3. Capítulo 3 LA POLÍTICA DE REPARACIÓN COLECTIVA DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Este capítulo pretende una aproximación a la política pública de reparación colectiva en Colombia y a la identificación de sus avances a la fecha. Partiendo inicialmente de un análisis normativo, haré referencia a lo que se concibe por la política de reparación colectiva de las víctimas del conflicto armado. En un segundo momento, a partir de documentos oficiales, describiré el Programa de Reparación Colectiva, lo que necesariamente me conducirá a la identificación de las etapas y los actores involucrados. Posteriormente, haré referencia a las herramientas y recursos con que cuenta la política. En un cuarto momento, teniendo en cuenta los documentos de política que tienen relación con el tema bajo estudio, identificaré las metas establecidas y el presupuesto destinado por el gobierno nacional. La información contenida en estos documentos permitirá establecer la relación existente entre las aspiraciones de la política y los recursos con que realmente cuenta, así como sus avances en el tiempo transcurrido desde su formulación y respecto de la vigencia que tiene hacia el futuro.

3.1 Análisis Normativo de la Política de Reparación Colectiva

El primer acercamiento normativo que se tiene sobre la reparación colectiva se da en el año 2005 a través de la Ley 975 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.

Esta Ley en su artículo 8 hacía mención a la reparación colectiva, orientada a las comunidades afectadas por hechos violentos, como aquella que buscaba la reconstrucción psicosocial, y en su artículo 49 establecía el Programa de Reparación Colectiva, como aquel "que comprenda acciones directamente orientadas a recuperar la institucionalidad propia del Estado Social de Derecho particularmente en las zonas más afectadas por la violencia; a recuperar y promover los derechos de los ciudadanos afectados por hechos de violencia, y a reconocer y dignificar a las víctimas de la violencia". Ambos artículos fueron derogados por la Ley 1592 de 2012.

Esta misma Ley, creó la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, institución que estaría a cargo de implementar el Programa de Reparación Colectiva por una vigencia de 8 años. Las funciones a su cargo consistían en:

- *"Garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos.*

- *Presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales.*

- *Hacer seguimiento y verificación a los procesos de reincorporación y a la labor de las autoridades locales a fin de garantizar la desmovilización plena de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, y el cabal funcionamiento de las instituciones en esos territorios. […]*

- *Hacer seguimiento y evaluación periódica de la reparación de que trata la presente ley y señalar recomendaciones para su adecuada ejecución.*

- *Presentar, dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, ante el Gobierno Nacional y las Comisiones de Paz de Senado y Cámara, de Representantes, un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley.*

- *Recomendar los criterios para las reparaciones de que trata la presente ley, con cargo al Fondo de Reparación a las Víctimas.*

- *Coordinar la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes.*

- *Adelantar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional. […]"*[64]

Dando cumplimiento a la Ley, en el año 2011, se publica el texto "El Programa Institucional de Reparación Colectiva – PIRC, el cual contiene las recomendaciones para la formulación de la política de reparación colectiva. Este texto realiza el abordaje a partir de tres ejes*: "i) recomendaciones sobre el contenido, alcance y enfoque de la reparación colectiva, ii) recomendaciones generales para la implementación del Programa Institucional de Reparación Colectiva, iii) recomendaciones procedimentales para el diseño de los planes de reparación colectiva específicas para cada comunidad, grupo o pueblo del universo del programa institucional de reparación colectiva".*[65]

Posteriormente, la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en su artículo 208 deroga el artículo de la Ley 975 que creó la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones, y traslada las responsabilidades y competencias a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Es así como en el año 2011, entra en vigencia la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, acogiendo las recomendaciones dadas por la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparaciones e introduciendo nuevos desarrollos sobre la reparación colectiva. De esta forma, el artículo 25 del Título I, Capítulo II, que hace referencia a los principios generales de la Ley en mención, estipula el derecho a la reparación integral y hace mención al ámbito colectivo de esta, aludiendo que *"[l]a reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual,* ***colectiva,*** *material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas*

[64] Artículo 50. Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".
[65] Programa Institucional de Reparación Colectiva – PIRC. Pág. 16.

será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante" (Negrilla fuera del texto).

Más adelante, el Título IV dicta las disposiciones que hacen referencia a la reparación de las víctimas, específicamente el artículo 69 menciona nuevamente las medidas de la reparación así como el ámbito colectivo de la misma.

Posteriormente, en el capítulo XI hace referencia a la reparación colectiva. Es así como el artículo 151, expresa que la Unidad para la Atención las Víctimas *"deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos:*

a) El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;
b) La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;
c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales."

El artículo 152, por su parte define la calidad de los sujetos de reparación colectiva, expresando que serán aquellas comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas, que hayan sufrido violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Posteriormente, el Decreto 4800 de 2011, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, consagra los lineamientos generales sobre la reparación Colectiva. Desde la exposición de su objeto y las disposiciones generales (Título I) se manifiesta que la norma pretende establecer un enfoque de derechos al pretender el restablecimiento de los derechos individuales y colectivos de las víctimas.

El capítulo VII del citado decreto, desarrolla el ámbito colectivo de la reparación. Así el artículo 222 entiende por reparación colectiva *"el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución,*

indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico.

La reparación colectiva estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica".

Por su parte el artículo 224, se refiere nuevamente a la creación del Programa de Reparación Colectiva, siguiendo las recomendaciones del Programa Institucional de Reparación Colectiva de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, a saber:

"1. Integralidad y coordinación del trabajo interinstitucional; 2. Participación efectiva en el proceso; 3. Reconocimiento explícito de las afectaciones de la población; 4. Reconstrucción de la memoria histórica con miras a un proceso de reconciliación; 5. Implementación de medidas culturalmente apropiadas; 6. Transformación de las condiciones que pudieron generar las violaciones de derechos".

Este mismo artículo hace mención a las medidas específicas que integran el Programa de Reparación Colectiva (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición), así como a la herramienta que las contiene y las materializa: Los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

Los artículos subsiguientes comprenden los objetivos, componentes y las fases del Programa de Reparación Colectiva.

Los objetivos que orientan el Programa de Reparación Colectiva son los siguientes:

- Reconocimiento y dignificación.
- Reconstrucción del tejido social y cultural, lo que redunda en la reconstrucción del proyecto de vida.
- Recuperación psicosocial.
- Recuperación y fortalecimiento de la institucionalidad.

- Fomento de la reconciliación y la convivencia pacífica.

Por su parte, los componentes del Programa de Reparación Colectiva son los siguientes:

- Recuperación y fortalecimiento de la institucionalidad.
- Fortalecimiento de la participación para la construcción colectiva de ciudadanía política.
- Reconstrucción de la vida comunitaria.
- Reconstrucción del tejido social y cultural.
- Rehabilitación comunitaria y atención psicosocial.
- Fortalecimiento de los actores sociales y políticos.
- Articulación con los derechos sociales, económicos, culturales y políticos.
- Construcción de la memoria histórica.

Del artículo 227 al 232, se describen cada una de las fases que componen el Programa de Reparación Colectiva:

- Fase de identificación del sujeto de reparación colectiva.
- Fase de alistamiento para iniciar la construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Fase de identificación y diagnóstico de los daños colectivos de los sujetos de reparación colectiva.
- Fase de diseño y formulación concertada del Plan Integral de Reparación Colectiva.
- Fase de implementación.
- Seguimiento, evaluación y monitoreo.

La Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, estipulan los actores y las instituciones que intervienen en la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas, determinando sus competencias y obligaciones. De esta forma, se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas[66] del cual hacen parte

[66] Ley 1448 de 2011, artículo 159. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**.** Créase el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el

tanto entidades nacionales como territoriales que intervienen en la ejecución de la política de acuerdo a su naturaleza y misión.

Es así como el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se constituye en la estrategia de coordinación de la política estableciendo los mecanismos y las instancias propias de este. Este sistema se compone de dos niveles, en el nivel nacional se establece el Comité Ejecutivo del cual hacen parte los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, definidos como *"grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas".*[67] Dentro de los subcomités existe uno creado específicamente para la formulación y orientación de los lineamientos propios del ámbito colectivo de la reparación: **Subcomité de Reparación Colectiva[68].**

Por su parte en el nivel territorial, la instancia propia de articulación son los Comités Territoriales de Justicia Transicional presididos por el gobernador o el alcalde.

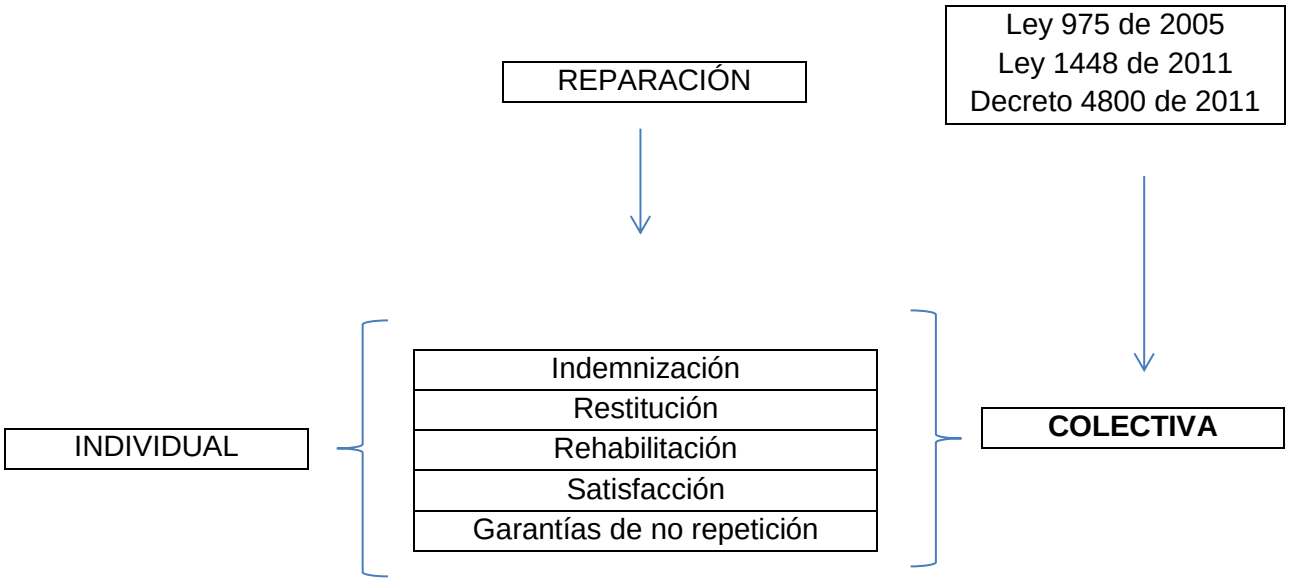
El siguiente cuadro condensa la información antes proporcionada generando claridades en los conceptos de la política

cual estará constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley.

[67] Artículo 238 del Decreto 4800 de 2011.

[68] El artículo 241 del Decreto 4800 de 2011 define la composición del subcomité de reparación colectiva a través de las siguientes instituciones: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio del Trabajo.

Ilustración 3 Conceptos de la política



Programa de Reparación Colectiva

a) El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;

b) La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;

c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

Comunidades, grupos, organizaciones sociales y políticas

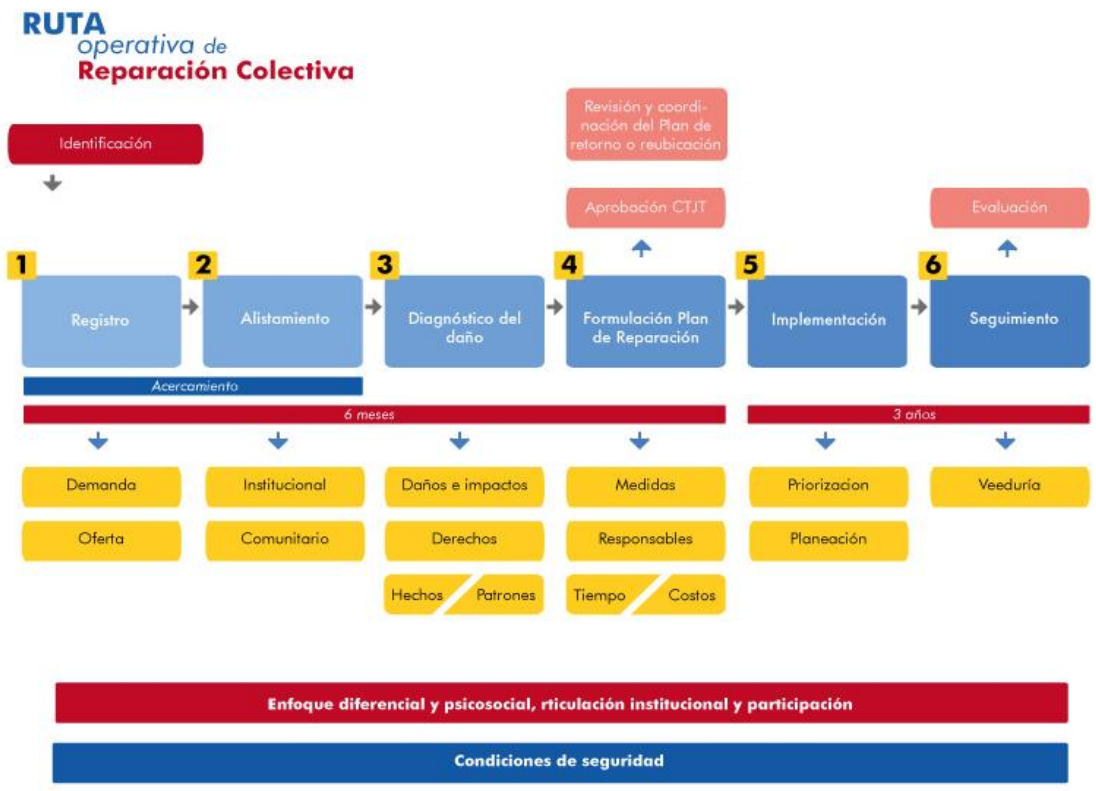
Reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, recuperación psicosocial, inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, reconstrucción del tejido social, reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

3.2 Programa de Reparación Colectiva

Como se evidenció en el apartado anterior, el Programa de Reparación Colectiva, herramienta a través de la cual se materializa la política de reparación colectiva, se compone de diferentes etapas lineales que tienen como fin último la restitución de los derechos vulnerados, la reconstrucción del tejido social y cultural afectado por el conflicto armado y la armonización de las medidas de reparación con las políticas sociales, económicas, culturales y políticas del Estado en las regiones donde se materialice dicho Programa.

La siguiente gráfica hace alusión al Programa de Reparación Colectiva que se traduce en una ruta operativa que debe surtir diferentes etapas o fases.

Ilustración 4 Ruta de Reparación Colectiva



Ruta de Reparación Colectiva.[69]

[69] Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

A continuación realizaré una explicación de en cada una de las fases.

- Identificación/Registro

La identificación del sujeto de reparación colectiva es el paso necesario para adelantar el proceso de reparación. Esta identificación se puede hacer por oferta o demanda[70].

La identificación por oferta, implica la búsqueda de aquellos lugares, donde es conocido, ha ocurrido una vulneración masiva de derechos colectivos. De igual forma, implica la búsqueda, a partir de investigaciones realizadas, de comunidades, pueblos u organizaciones que han sufrido infracciones a los Derechos Humanos o afectaciones al Derecho Internacional Humanitario.

La identificación por demanda consiste en la solicitud expresa que hacen las comunidades, grupos u organizaciones de hacer parte del proceso de reparación colectiva por considerar que gozan de este derecho.

Posterior a la identificación se surte el proceso de registro, paso inicial o puerta de entrada para avanzar en la ruta de reparación colectiva. La herramienta para llevar a cabo este ejercicio es el Registro Único de Víctimas, la cual se encuentra bajo la administración de la Unidad para las Víctimas. Este registro se compone de un módulo individual y uno colectivo[71]. Para acceder al mismo, se aplican los criterios de valoración establecidos por la Unidad para las Víctimas, los cuales fueron aprobados por la máxima instancia de coordinación de la política, a saber el Comité Ejecutivo. Estos criterios dan las pautas para identificar la calidad de sujeto de reparación colectiva.

Los criterios que fueron definidos son los siguientes[72]:

[70] Artículo 227, Decreto 4800 de 2011.
[71] Artículo 16, Decreto 4800 de 2011.
[72] Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción de sujetos colectivos en el registro único de víctimas. Aprobados por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su sesión del 9 de enero de 2013. Pág 11.

Tabla 2 Criterios de valoración

Criterios Jurídicos	Criterios Técnicos	Criterios de Contexto
Serán recibidas las solicitudes que se presenten en los términos señalados en los artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, y los artículos 29 y 227 del Decreto 4800 de 2011. Serán consideradas víctimas los sujetos colectivos que hayan sufrido, dentro del territorio nacional, al menos uno de los eventos previstos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011. Se aplicará la normativa nacional e internacional, así como las providencias judiciales vigentes que aporten elementos para fundamentar el otorgamiento o denegación de la inclusión en el RUV. Cada valoración tendrá en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la ocurrencia de los hechos victimizantes objeto de análisis. Se identificará a las organizaciones, comunidades o grupos que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo vinculadas a programas o medidas de protección judicial o administrativa, nacional o internacional. No serán considerados sujetos de reparación colectiva: - Organizaciones criminales o ilegales; - Organizaciones con ánimo de lucro; - Colectivos que hayan sufrido afectaciones por hechos diferentes a aquellos directamente relacionados con el conflicto armado interno.	Serán considerados sujetos de reparación colectiva cualquier agrupación o conjunto de personas que: - Configuren alguno de los tipos señalados en el artículo 152 de la Ley 1448; - Hayan existido al momento de los hechos victimizantes. - Bases de datos de reconocimiento de los grupos étnicos del Ministerio del Interior. - Sistemas de información de la sociedad civil, como la Escuela Nacional Sindical, entre otras que informen sobre la victimización de grupos sociales y comunidades. - Sistemas de información del Estado, como FGN.	Se consultará información sobre dinámicas, modos de operación y eventos relacionados directamente con el conflicto armado, en zonas y períodos de tiempo específicos. Se identificarán, en lo posible, patrones de victimización ocasionados por actores del conflicto contra territorios o sujetos colectivos determinados.

- Alistamiento

La etapa de alistamiento consiste en la preparación tanto de la comunidad, grupo u organización como de la institucionalidad competente, del nivel nacional como territorial. En esta preparación se pretende la exposición de los objetivos de la reparación y el alcance de la política.

Este alistamiento pretende la apropiación del proceso por parte del sujeto, así como la identificación de los interlocutores. En esta etapa se define la conformación del Comité de Impulso, instancia de toma de decisiones por parte de la comunidad, grupo u organización. El comité de impulso es el órgano representativo del sujeto de reparación colectiva y está integrado por los líderes del sujeto.

Por su parte el alistamiento institucional, consiste en involucrar a la institucionalidad que hará parte del proceso y tendrá a su cargo y responsabilidad medidas propias de reparación.

- Diagnóstico del Daño

La etapa del diagnóstico del daño consiste en identificar las afectaciones que sufrió el sujeto de reparación. A través de una metodología[73] establecida por la Unidad para las Víctimas, la comunidad y la institucionalidad determinan los daños ocasionados con ocasión del conflicto.

Los resultados recogidos en esta etapa son los insumos para la construcción de las medidas de reparación contenidas en el plan de reparación colectiva.

- Formulación del Plan de Reparación

La formulación del Plan de Reparación Colectiva se construye a partir de las afectaciones identificadas. Las medidas establecidas deben estar enmarcadas o asociadas a las medidas propias de reparación, a saber: indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Las medidas contenidas en el Plan de Reparación deben contener el responsable de su aplicación, el monto para su realización y el cronograma estipulado para su ejecución.

[73] Anexo 1. RUTA DE REPARACIÓN COLECTIVA. Un aporte a la construcción de paz. Guía práctica para conocer, entender e implementar el proceso de reparación colectiva.

Mencionaré en que consiste cada una de las medidas de reparación.

La **indemnización** es la entrega material económica, consistente en una suma de dinero que tiene como objetivo reparar los daños sufridos. Este dinero varía según el hecho victimizante y su entrega puede ser total o parcial dependiendo de la política adoptada por cada país. Para el caso Colombiano y en materia individual, la Ley define un monto de indemnización que varía dependiendo del hecho victimizante pero que en ningún caso excede los 40 salarios mínimos legales vigentes. Para los casos de reparación colectiva la indemnización es entregada solo a aquellos sujetos de reparación colectiva étnicos.

La medida de **restitución** que consagra la Ley de Víctimas no solo pretende devolver a la persona a la situación anterior al hecho victimizante, en este caso estaríamos frente al concepto clásico de la restitución. Con el concepto de restitución que consagra la Ley de Víctimas no solo se pretende restituir los derechos vulnerados sino satisfacer aquellos mínimos vitales que se pudieran estar vulnerando al momento del hecho. De esta forma cuando hablamos de una reparación transformadora hacemos referencia al hecho de que la reparación va más allá de la situación en la que se encontraba la víctima, en muchas ocasiones, una situación de vulneración de derechos fundamentales.

Acá encontramos las medidas de restitución de tierras, restitución de vivienda, medidas relacionadas con créditos y pasivos, medidas relacionadas con empleo y generación de ingresos.

La **rehabilitación** es definida como la atención brindada que pretende reparar los daños físicos y emocionales sufridos por las víctimas. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras define la rehabilitación en su artículo 135 como la *"medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley"*. [74]

[74] Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, Artículo 135.

Las medidas de **satisfacción** son aquellas medidas encaminadas a restablecer la dignidad de las víctimas y que propenden por el esclarecimiento de la verdad. Se tiene como medidas de satisfacción *"la búsqueda de los desaparecidos, la recuperación e inhumación de restos mortales, las disculpas públicas, las sanciones judiciales y administrativas, las conmemoraciones y homenajes, y la capacitación en derechos humanos".*[75]

Las **garantías de no repetición** consisten en aquellas acciones que pretenden la no repetición de los hechos vividos, que en caso de presentarse nuevas situaciones de violación de derechos conducen a la revictimización. Se incluyen en esta categoría *"las reformas institucionales encaminadas al control civil de las fuerzas armadas y de seguridad, el refuerzo de la independencia judicial, la protección de los trabajadores de derechos humanos, la capacitación en derechos humanos, la promoción de las normas internacionales de derechos humanos en el servicio público, el cumplimiento de la ley, los medios de comunicación, la industria y los servicios psicológicos y sociales".*[76]

Como se evidenció en el capítulo anterior la reparación está orientada a restituir los daños que fueron ocasionados con ocasión del conflicto, es decir, las medidas que se conciertan deben tener una relación directa con los daños causados. De igual forma estas medidas deben inscribirse o responder a cada una de las categorías antes vistas, categorías que han sido definidas por órganos internacionales y que pretenden responder a una reparación integral.

Para lograr lo anterior, en los planes de reparación colectiva debe especificarse cada una de las medidas indicando tanto el daño como la categoría a la cual responde (restitución, rehabilitación, satisfacción, garantía de no repetición).

Una vez construido el Plan de Reparación, de acuerdo a las metodologías establecidas por la Unidad para las Víctimas y validadas por el sujeto de reparación colectiva, este debe ser aprobado en el Comité Territorial de Justicia Transicional[77] del respectivo municipio

[75] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos. Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Programa de Reparaciones. Pág. 8.
[76] Ibídem. Pág. 8.
[77] Artículo 230, Decreto 4800 de 2011.

donde se encuentra localizado el sujeto, instancia que convoca al Gobernador, Alcalde y demás instituciones que tienen competencia en la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto.[78]

La Unidad para las Víctimas y la institucionalidad competente para lograr la construcción de las etapas descritas anteriormente, es decir, desde el registro hasta la formulación del plan de reparación colectiva tienen un plazo de 6 meses.

- Implementación

La etapa de implementación consiste en la ejecución de las medidas acordadas en la etapa anterior. Las entidades competentes deberán implementar las medidas teniendo en cuenta los plazos acordados en el Plan de Reparación. Es la Unidad para las Víctimas la entidad encargada de coordinar y gestionar los recursos para la ejecución de las medidas

[78] Artículo 252, Decreto 4800 del 2011. Comités Territoriales de Justicia Transicional. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional serán departamentales, distritales y municipales.
Se constituyen en la máxima instancia de articulación territorial, presididos por el gobernador o el alcalde según corresponda, y tendrán las siguientes funciones:
1. Servir de instancia de articulación para la elaboración de los planes de acción para el cumplimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo territoriales en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, a fin de lograr la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
2. Coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, municipal o distrital.
3. Articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición. (Negrita fuera del texto)
4. Coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población víctima.
5. Adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas, proyectos y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.
6. Preparar informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado, los recursos disponibles y los solicitados a otras autoridades locales, regionales y nacionales, sobre las necesidades de formación y capacitación del personal que ejecutará las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
7. Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos encaminados hacia la prevención, asistencia, atención, y reparación integral a las víctimas, incorporen medidas que respondan a las necesidades particulares de los sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.
8. Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a la ejecución del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, teniendo en cuenta los avances en el cumplimiento de las metas de corto, mediano y largo plazo.
9. Adoptar las estrategias que se requieran para garantizar la participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de acción territorial de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
10. Desarrollar estrategias de prevención integral para lo cual coordinará con los Comités Territoriales de Prevención.
11. Las demás que se consideren necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.

concertadas[79], de esta forma los funcionarios responsables deben activar las herramientas a su alcance para lograr que las entidades competentes comprometan los recursos para avanzar en la ejecución de las medidas. Comprometer a la cooperación se convierte en otra de las estrategias para implementar las medidas.

Esta etapa tiene una duración de tres años a partir de la aprobación del Plan de Reparación.

- Seguimiento/Evaluación

En cabeza de la Unidad para las Víctimas está la tarea de seguimiento y control de la ejecución de los Planes de Reparación.

3.3 Herramientas y Recursos de la Política

Continuando con el análisis del Programa de Reparación Colectiva, quisiera extraer las herramientas con que cuenta la política bajo estudio, necesarias para una adecuada implementación, y que de alguna manera responden a cada una de las etapas mencionadas y hacen posible el avance por la ruta descrita. Me permito hacer una clasificación que responde a las instancias de coordinación, los instrumentos de planeación, instancias de seguimiento y monitoreo, herramientas para el control y sanción ante el incumplimiento e indicadores de medición.

Instancias de Coordinación

- **Comité Ejecutivo:** es la máxima instancia de diseño y adopción de la política. Está regulada en el artículo 163 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

- **Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas:** hacen parte del Comité Ejecutivo y se constituyen en grupos de trabajo interinstitucional a cargo de la formulación, diseño e implementación de la política

[79] Artículo 231, Decreto 4800

de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. La Ley ha creado los siguientes subcomités: Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial, Subcomité de Sistemas de Información, Subcomité de Atención y Asistencia, Subcomité de Medidas de Rehabilitación, Subcomité de Reparación Colectiva, Subcomité de Restitución, Subcomité de Indemnización Administrativa, Subcomité de Medidas de Satisfacción, Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, Subcomité de Enfoque Diferencial.

- **Comités Territoriales de Justicia Transicional:** están definidos en la Ley en el artículo 173 como aquella instancia de coordinación y materialización de la política. Son estos los espacios para la toma de decisiones incluido la aprobación de los planes de reparación colectiva.

- **Comités de Impulso:** es aquella instancia elegida democráticamente al interior de los sujetos de reparación colectiva y que pretende representar a todos los integrantes del sujeto así como participar en la formulación de los planes de reparación.

Instrumentos de Planeación

Los instrumentos que mencionaré a continuación, además de contener las metas y programas de la política de reparación colectiva, permiten formular las estrategias de planeación y apropiación de recursos para llevar a cabo el cumplimento e implementación de la Ley, para el caso que nos ocupa, el ámbito colectivo de la reparación.

- **Plan de Desarrollo[80]:** el Plan de Desarrollo comprende las metas de la política de víctimas y determina las entidades responsables de llevarlas a cabo.

[80] Es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx

- **Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes**[81]: para el caso puntual de la política de asistencia, atención y reparación a las víctimas se ha elaborado el documento Conpes 3712 de 2011 que contiene el plan de financiación de la Ley 1448 de 2011 y el documento Conpes 3726 de 2012 que contiene el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y desarrolla las metas, el presupuesto y las obligaciones de cada entidad.

- **Planes de Acción:** el Plan de Acción corresponde a la herramienta de las entidades territoriales utilizada para articular las metas, objetivos y estrategias con el Plan de Desarrollo local. La incidencia al momento de su construcción es de vital importancia pues implica asegurar las metas que hacen referencia a la atención y reparación a las víctimas, en el caso de la reparación colectiva estaríamos hablando específicamente de las medidas de reparación y los recursos necesarios para su implementación.

- **Plan de Adquisiciones:** es la herramienta que permite enlistar y programar los bienes y servicios que una entidad pública pretende adquirir en una vigencia determinada. Los planes de adquisiciones dan cuenta de los recursos apropiados y su destinación específica, de igual forma que el instrumento anterior, para el caso de la reparación colectiva, estaría orientado a la apropiación de recursos para la implementación de medidas o para acciones que impliquen el fortalecimiento del Programa de Reparación Colectiva.

Instancias de Seguimiento y Monitoreo

- **Comisión de Seguimiento y Monitoreo**: la Ley 1448 en su artículo 201 ordena la creación de este grupo con el objetivo de realizar seguimiento *"al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contenidas en*

[81] Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx

esta ley". Este grupo está integrado por El Procurador General de la Nación o su delegado, quien la presidirá; El Defensor del Pueblo o su delegado, quien llevará la secretaría técnica; El Contralor General de la Nación o su delegado; tres representantes de las víctimas los cuales deberán ser rotados cada dos años.

- **Congreso de la República:** las Comisiones Primeras de Senado y Cámara conformarán una comisión en la cual tendrán asiento todos los partidos políticos con el fin de hacer seguimiento a la implementación de la ley.

- **Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004:** mediante la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos se hace seguimiento a la implementación de las órdenes impartidas por este órgano judicial, así como a las acciones encaminadas a la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Herramientas de Control y Sanción

- **Certificación:** de acuerdo al artículo 168 de la Ley 1448, La Unidad para las Víctimas podrá certificar a las entidades que conforma el SNARIV en razón a su contribución a la garantía del goce efectivo de derechos de la población víctima. La certificación tiene una calificación de baja, media o alta dependiendo del nivel de apropiación y compromiso que cada entidad o territorio tenga respecto de la Ley de Víctimas.

  Esta calificación tiene solo efectos políticos a la hora de realizar rendiciones de cuentas o evaluaciones de gestión.

- **Acciones Constitucionales:** son aquellas acciones en cabeza de los ciudadanos que permiten el cumplimiento y la garantía de los derechos y que son aplicables cuando se presume la violación de un derecho fundamental.

Indicadores de Medición

- **Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Plan de Acción:** a través de estas herramientas se establecen metas e indicadores anuales que permiten realizar un seguimiento a la política así como evidenciar su estado de implementación.

- **Planes de reparación colectiva:** son los planes de reparación colectiva el instrumento que permite evidenciar el estado de implementación de la política que puede medir tanto la evolución en las diferentes etapas de la ruta así como el grado de ejecución de las medidas de reparación.

El siguiente cuadro condesa las herramientas y recursos de la política.

Ilustración 5 Herramientas y recursos de la política

3.4 Documentos de Política

La política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas cuenta con diferentes documentos de política que concretan las metas, los responsables, los montos y los plazos de ejecución de las medidas de asistencia y reparación. Para el caso puntual de reparación colectiva, haré referencia a continuación a cada una de las metas establecidas en los diferentes instrumentos de planeación.

- **Plan de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"**

Como se mencionó anteriormente, este documento plantea los lineamientos estratégicos en cuanto a políticas públicas se refiere. Para el caso de la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas, a través de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se establecieron 10 artículos (119, 178, 180, 181,182, 183, 184, 185, 186, 188), aclarando que específicamente para el componente de la reparación colectiva no se estipuló ningún articulado.

- **Plan de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País".**

Para el periodo 2014-2018, a través de la Ley 1753 de 2015, se introdujeron 6 artículos (118, 120, 121, 122, 129, 132), de los cuales tres de ellos hacen alusión al ámbito colectivo de la reparación: Artículo 118. Criterios de salida de la ruta de Reparación Administrativa; Artículo 120. Enfoque psicosocial; Artículo 121. Reparación Colectiva. Infraestructura social y comunitaria como medidas de reparación colectiva.

Es importante traer a colación el documento base que platea las líneas estratégicas, así como las metas específicas para este gobierno.

El documento de base que soporta el Plan Nacional de Desarrollo se compone de tres pilares: Paz, Equidad y Educación. Cada pilar tiene asociadas unas metas denominadas metras trazadoras. Específicamente, el pilar de Paz, hace alusión a una meta trazadora de reparación individual y colectiva.

De igual forma, se crean 6 estrategias transversales, en una de ellas 'Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz', se incluyen las estrategias específicas que pretenden la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas, cada una asociada a unas líneas de acción y metas específicas.

En cuento a las estrategias específicas que nos atañen y teniendo en cuenta que en la medida en que se crean mecanismos vinculantes para el cumplimiento de metas así como la orientación de las entidades competentes hacia un fin común, lo que necesariamente beneficia a los sujetos de reparación colectiva y en este caso específico la comunidad de Pueblo Bello, se plasman las siguientes líneas de acción y metas:

Estrategia C. Reparación colectiva a víctimas del conflicto armado

Líneas de Acción

a. Implementación de programas para la construcción y reconstrucción de la infraestructura social para la reparación colectiva, el desarrollo de acciones simbólicas, e intervenciones psicosociales a las comunidades, grupos y organizaciones afectadas por el conflicto armado.
b. Definición de lineamientos de política pública, oferta específica y focalización de la existente, y mecanismos de medición.
c. Articulación de los Planes de Reparación Colectiva de comunidades con i) Retornos y Reubicaciones, ii) estrategias de focalización territorial para el desarrollo y iii) los fallos de restitución de tierras.
d. Priorización de los Planes de Reparación Colectiva de organizaciones sociales y políticas, grupos de mujeres y sujetos étnicos.

Meta Intermedia

Tabla 3 Meta Plan de Desarrollo

Sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación implementadas	Línea Base 2014 76	Meta 2018 210

Meta Producto

Tabla 4 Meta Plan de Desarrollo

Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuentan con consulta previa y han sido indemnizados	Línea base 2014 0	Meta 2018 70
Planes de reparación colectiva con infraestructura mejorada y construida	Línea base 2014 3	Meta 2018 50
Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva	Línea base 2014 5	Meta 2018 80

Estrategia F. Fortalecimiento de mecanismos de coordinación

Líneas de Acción

a. Fortalecimiento de las entidades territoriales en consonancia con los principios constitucionales de descentralización administrativa.
b. Formulación de lineamientos claros frente a las obligaciones de las entidades territoriales y acompañamiento técnico en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a temas de importancia estratégica como la participación de las víctimas en los espacios de construcción y evaluación de política pública; el enfoque de género en las acciones y presupuestación de políticas territoriales, la atención sicosocial de las víctimas y medidas de reparación.
c. Fortalecimiento de las mesas de participación de víctimas en los distintos niveles territoriales, con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la participación de las mismas en los espacios de construcción de políticas públicas que contribuyan a la atención, asistencia, reparación integral y a la construcción de paz.

Meta Intermedia

Tabla 5 Meta Plan de Desarrollo

Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Línea Base 2014 0	Meta 2018 300

Tabla 6 Meta Plan de Desarrollo

Meta Producto

Proyectos de las entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el Gobierno nacional durante el cuatrienio	Línea Base 2014 19	Meta 2018 66
Planes de retornos y reubicaciones y reparación colectiva articulados entre las entidades nacionales y las entidades territoriales en temas estratégicos	Línea Base 2014 57	Meta 2018 150
Alianzas estratégicas con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado	Línea Base 2014 0	Meta 2018 12
Planes departamentales de atención y reparación integral a las víctimas aprobados, que incorporan la oferta nacional	Línea Base 2014 0	Meta 2018 16

- **Documento Conpes 3712 de 2011**

Este documento obedece al artículo 19 de la Ley 1448 de 2011 y establece el plan de financiación para la sostenibilidad de la misma, al aprobar recursos por $54.9 billones de pesos para la vigencia de la Ley, fundamentado en los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad, sin dejar de lado el Acto Legislativo 03 de 2011 por medio del cual se establece el Principio de Sostenibilidad Fiscal.

El ejercicio llevado a acabo, tuvo en cuenta tanto el universo de víctimas a partir de los hechos victimizantes contenidos en la Ley 1448, como las medidas de atención, asistencia y reparación. Al momento de realizar los cálculos para la definición del universo, se identificaron las diferentes fuentes de información consultadas, haciendo la claridad que *"los datos estadísticos relacionados con el conflicto armado en Colombia pueden ser inconsistentes, tener limitaciones en su cobertura o, simplemente, no existir. Por tal razón, las cifras resultantes del ejercicio de estimación del universo son indicativas, sujetas a*

verificación y deberán revisarse por parte de las autoridades competentes conforme avance el Registro Único de Víctimas (RUV)". [82]

Es importante anotar, que en dicho análisis no se tuvo en cuenta el componente colectivo de la reparación.

- **Documento Conpes 3726 de 2012**

Este documento materializa el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, estableciendo las metas, el presupuesto y los responsables para cada uno de los componentes de la política. Este Conpes, realiza una recomposición de los costos aprobados en el Conpes 3712, sin modificar el valor total. Para el tema que nos interesa en esta investigación, se hace la inclusión del componente de reparación colectiva destinando un valor de $400 millones para la estructura y ejecución de los planes de reparación colectiva[83].

De igual forma, este documento describe la ruta operativa del Programa de Reparación Colectiva antes descrita, identificando cada una de las etapas.

En cuanto a la batería de indicadores estratégicos, el Plan Nacional define los siguientes para el componente colectivo de la reparación, los cuales permiten evidenciar el avance en la implementación de la política.

Tabla 7 Batería de indicadores

MEDIDA	INDICADOR	FORMÚLA DE CALCULO	FUENTE DE INFORMACIÓN	PERIODICIDAD	LÍNEA BASE	METAS			
						2012	2013	2014	2021
Ruta de Reparación Colectiva	Planes de reparación colectiva formulados con participació	Número de planes de reparación colectiva elaborados con	Unidad para las Víctimas	Semestral	0 2011	32	156	280	833

[82] Documento Conpes 3712 de 2011

[83] Anexo 2. Actualización de costos asociados a las medidas del Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011.

	n de la víctima que cuenta con acompaña miento en su implementa ción	participación de la víctima que cuentan con acompañami ento en su implementac ión							

- **Presupuesto y Plan de Adquisidores Unidad para las Víctimas**

El presupuesto destinado al componente colectivo de la reparación, específicamente para la implementación de medidas, con que cuenta la Unidad para las Víctimas, se ha distribuido y apropiado en las últimas tres vigencias de la siguiente forma.

Presupuesto Año 2013

Implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional **$45.000.000.000[84].**

Pagos efectivamente realizados **$34.094.793.450[85].**

Presupuesto Año 2014

Implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional **$22.000.000.000[86].**

Pagos efectivamente realizados **$16.352.193.803[87].**

Presupuesto Año 2015

Implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional **$26.739.000.000[88].**

Pagos efectivamente realizados **$10.512.463.409[89].**

---

[84] http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/presupuesto_2013.pdf

[85] http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/2013ejecucion.pdf

[86] http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ejecucionadiciembrede2014.pdf

[87] Http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/ejecucion_presupuestal/EJECUCION_A_DICIEMBRE_DE_2014.pdf

[88] http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/presupuestoinversion.pdf

[89] http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ejecucionagosto2015_0.pdf

Presupuesto Año 2016

Implementación de medidas de reparación colectiva a nivel nacional **$2.305.000.000 y $25.587.000.000[90].**

[90] http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ejecucionacumuladamarzo2016.pdf

4. Capítulo 4. LA POLÍTICA DE REPARACIÓN COLECTIVA BAJO EL ENFOQUE DE GESTIÓN PÚBLICA. ESTUDIO DE CASO LA COMUNIDAD DE PUEBLO BELLO

Este capítulo pretende evidenciar la efectividad de la implementación de la política de reparación colectiva a la luz del enfoque de la gestión pública y aplicada al caso puntual de Pueblo Bello. Para lograr este objetivo desarrollaré el caso de la comunidad de Pueblo Bello y su paso por el Programa de Reparación Colectiva. Posteriormente, tomando como referencia el caso puntual de Pueblo Bello, y realizado un acercamiento en el capítulo anterior, tanto al enfoque de la Gestión Pública planteado por Sabatier y Mazmanian, como al Programa de Reparación Colectiva, extrapolaré las variables planteadas en el marco teórico a la política bajo estudio a través de la metodología del estudio de caso, con el propósito de conocer la efectividad de dicha implementación en un contexto específico.

4.1 Estudio de Caso – La Comunidad de Pueblo Bello

4.1.1 La Comunidad de Pueblo Bello[91]

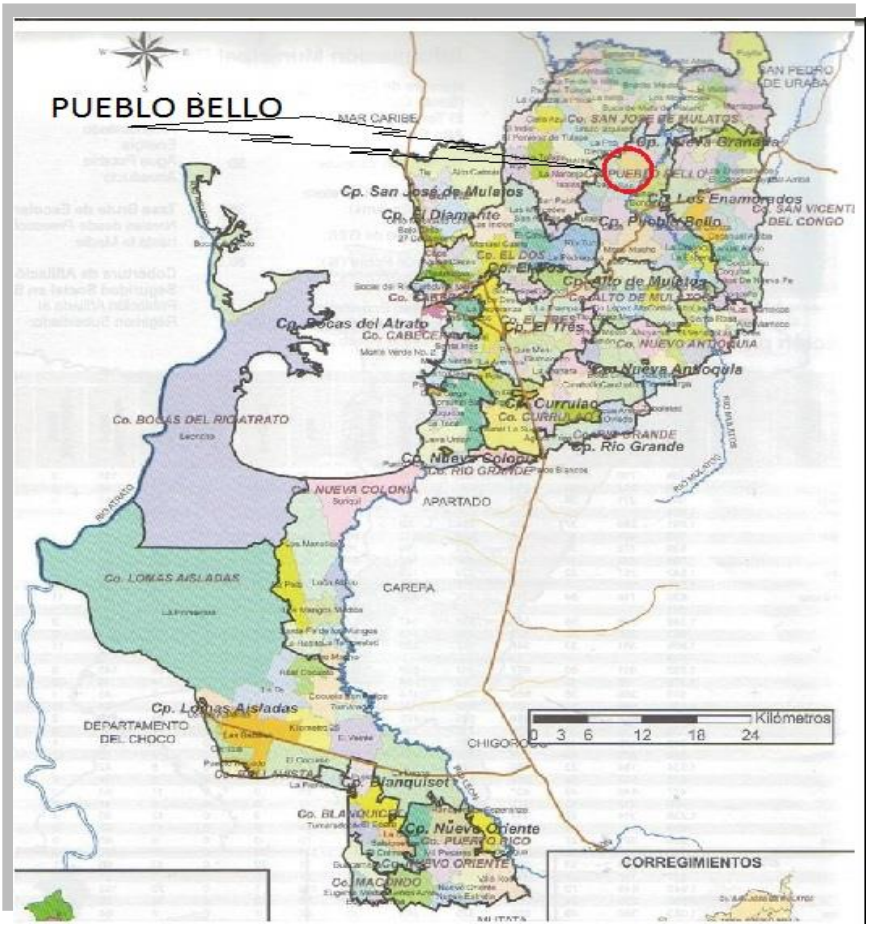
Pueblo Bello es un corregimiento ubicado en el Municipio de Turbo, Antioquia. Se compone de las veredas de Sinaí, Monomacho, La Ilusión, El Caucho, Lucio, Galilea, La Esperanza y la Unión.

[91] Información tomada del DIAGNÓSTICO DEL DAÑO SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA DEL CORREGIMIENTO DE PUEBLO BELLO DEL MUNICIPIO DE TURBO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. Corporación Escuela Galán. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Limita al norte con el mar Caribe y el municipio de Necoclí; al oriente con los municipios de San Pedro de Urabá y Apartadó, y con el departamento de Córdoba; al sur con los municipios de Carepa, Chigorodó y Mutatá, y al occidente con el departamento del Chocó.

Antes del período de violencia que vivió Pueblo Bello, sus pobladores tenían como actividad económica principal la ganadería, la siembra y la comercialización de plátano, arroz, maíz y yuca. Sus pobladores, por períodos de tiempo determinados, eran empleados en las fincas plataneras de la región.

Ilustración 6 Mapa del municipio de Turbo y ubicación del corregimiento de Pueblo Bello



Mapa del municipio de Turbo y ubicación del corregimiento de Pueblo Bello[92].

[92] Alcaldía de Turbo, página web, citado en DIAGNÓSTICO DEL DAÑO SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA DEL CORREGIMIENTO DE PUEBLO BELLO DEL MUNICIPIO DE TURBO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. Corporación Escuela Galán. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.Pag. 6.

Desde 1985 este corregimiento ha sido escenario de diferentes actos de violencia con ocasión de la perpetración del conflicto armado en esta zona del país. Grupos guerrilleros como paramilitares se han disputado el control del territorio debido a su ubicación estratégica. La ausencia del Estado, e incluso su complicidad, ha permitido la realización de actos de violencia contra la población civil durante décadas.

El acto más atroz ocurrió el 14 de enero de 1990 con la masacre de 43 campesinos a manos del grupo paramilitar "los Tangueros" bajo el mando de Fidel Castaño.

Dicho ataque se atribuye al robo de 43 cabezas de ganado, el diciembre inmediatamente anterior, a manos de grupos guerrilleros quienes transportaron el mismo por el corregimiento de Pueblo Bello; así como a la muerte del mayordomo de la finca "las tangas" en la plaza central de Pueblo Bello.

El 14 de enero de 1990, aproximadamente 60 paramilitares abordaron el corregimiento de Pueblo Bello ultrajando las vivienda y forzando a los hombres a dirigirse a la plaza central. Allí, con lista en mano, escogieron a 43 pobladores, los cuales amordazaron y amarraron, y fueron transportados hacia la finca "Santa Mónica" en un primer momento, y luego conducidos a la finca "las Tangas" en el departamento de Córdoba.

Una vez allí bajo el mando de Fidel Castaño, fueron interrogados sobre el ganado que fue robado, *"[d]urante dichos interrogatorios, a algunos de los secuestrados les cortaron las venas, las orejas, los órganos genitales o les "chuzar[on]" los ojos".*[93]

A la fecha tan solo se han encontrado los cuerpos de 6 de los secuestrados, 37 aún siguen desaparecidos.

Por este hecho, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, el 31 de enero de 2006, declara al Estado Colombiano responsable de los hechos y ordena la reparación material e inmaterial de las víctimas. Entre las medidas de reparación se encuentran:

- La obligación de esclarecer los hechos ocurridos e identificar a los responsables de los delitos cometidos.
- La realización de procesos judiciales que permitan la investigación de la violación de los derechos humanos, con el fin de evitar la repetición de los hechos.
- La adopción de las medidas necesarias para la búsqueda de los cuerpos que aún se encuentran desaparecidos.
- La prestación de un tratamiento médico y psicológico a los familiares de las víctimas.

[93] Corte Interamericana de Derechos Humanos. CASO DE LA MASACRE DE PUEBLO BELLO VS. COLOMBIA. SENTENCIA DE 31 DE ENERO DE 2006. Pág. 53.

- Prestar la seguridad a los familiares de las víctimas que tengan interés en regresar a Pueblo Bello.
- Realizar *"un acto de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con las violaciones declaradas en la misma y de desagravio a las personas desaparecidas, a las privadas de la vida y a sus familiares, por haber incumplido sus obligaciones de garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal de esas personas, como consecuencia de las faltas del Estado a sus deberes de prevención, protección e investigación, así como por las violaciones a los derechos de acceso a la justicia, protección judicial y garantías judiciales cometidas en su perjuicio, en presencia de altas autoridades del Estado".*[94]
- Realizar la construcción de un monumento que permita recordar los hechos ocurridos.
- El pago de las sumas de dinero establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a los familiares de las víctimas.

Posterior a este hecho, se presentaron masacres y homicidios selectivos, se realizaron atentados contra las viviendas como la incineración de las mismas, se realizó despojo de tierras y atentados con la dignidad y la libertad sexual. Los continuos hostigamientos obligaron a los pobladores del corregimiento a abandonar sus tierras y viviendas con el fin de salvaguardar su vida e integridad. Los estudios han identificado que el 90% de la población se desplazó hacia otros lugares.

Desde el 8 de septiembre de 2012, el Estado en cabeza de la Unidad para las Víctimas y bajo el mandato de la Ley 1448 de 2011, ha desarrollado diferentes acciones con el fin de avanzar en la reparación colectiva del corregimiento de Pueblo Bello con ocasión de la violación masiva y sistemática de derechos con ocasión del conflicto armado.

Es así como se han adelantado las etapas de identificación, alistamiento, registro, diagnóstico del daño, formulación e implementación del plan.

En la etapa de identificación se delimitó el sujeto de reparación colectiva, determinando que este comprendería no solo las víctimas identificadas en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sino a los pobladores del corregimiento y abarcaría

[94] Ibídem. Pág. 152 y 153.

los hechos desde 1985. El 21 de septiembre de 2012, la comunidad manifestó su voluntariedad para iniciar el proceso de reparación.

La etapa de alistamiento estuvo compuesta de diferentes talleres donde se presentó a la comunidad el Programa de Reparación colectiva y su alcance.

La inclusión del sujeto en el Registro Único de Víctimas se dio el 17 de septiembre de 2013, a través de la resolución No. 2013-262879.

La etapa de diagnóstico del daño se llevó a cabo mediante la aplicación de las metodologías creadas por la Unidad para las Víctimas, insumo necesario para la formulación del plan de reparación y sus medidas.

De acuerdo a la Ley de Víctimas, el plan de reparación fue aprobado en el Comité Territorial de Justicia Transicional el 13 de febrero de 2014, sin embargo debido a una modificación posterior se realizó nuevamente su aprobación en el mismo espacio el 1 de octubre de 2014.

El diagnóstico del daño realizado en el marco del proceso de reparación colectiva logró identificar los hechos de violencia más relevantes durante el período de violencia, comprendido entre los años de 1994 al 2006, de igual forma identificó los patrones de victimización, así como los daños ocasionados.

Los hechos de violencia más relevantes fueron los siguientes:

- **Atribuido a grupos paramilitares**

Tabla 8 Hechos de violencia atribuidos a grupos paramilitares

AÑO	**HECHO**
1990	Tortura y desaparición de 43 campesinos pertenecientes a Pueblo Bello.
1991	Creación de los “Comandos Populares” que pretendían combatir a las guerrillas.
1994	Enfrentamientos entre paramilitares y guerrillas.
1995	-Amenazas por parte de las autodefensas (ACCU). -Exterminio selectivo de los que consideraban simpatizantes y colaboradores de la guerrilla. -Desaparición de Marcelino Jiménez, Amundo Humanes, Luis Toro y a una persona sin identificar (un visitante).
1999	-Desaparición y presunta masacre de 5 personas.

2000-2001	-Entrega de incentivos por parte del bloque paramilitar Elmer Cárdenas, a quien denunciara a aquellas personas involucradas en actividades guerrilleras. -Expropiación ilegal de tierras. -Desplazamiento. -Desapariciones. -Homicidios selectivos.

- **Atribuido a grupos de guerrillas**

Tabla 9 Hechos de violencia atribuidos a grupos de guerrillas

AÑO	**HECHO**
1989	Retenes (EPL).
1991	Retenes (FARC).
1994	Enfrentamientos entre paramilitares y guerrillas.
1995	Homicidio de Aura Polinara Castro, Humberto Ramos, Gustavo Díaz, Mercedes Muñoz Sánchez, Neivys Rocío Díaz Muñoz, Arly Patricia Díaz Muñoz y Cielo María Vásquez Benítez. Se presumía la venta de víveres a grupos paramilitares por parte de estas personas.

El diagnóstico del daño, de igual forma, pretende identificar los patrones de victimización al existir una relación directa entre estos *"y las estrategias de guerra delictiva y criminal y cómo esas estrategias de guerra son reforzadas y a la vez, buscan reforzar los estereotipos y factores de discriminación de orden cultural, político, económico y social".*[95] Así es posible identificar durante los hechos de violencia los siguientes patrones de victimización: retenes ilegales, amenazas, desapariciones y masacres, asesinatos, control social, despojo de bienes, desplazamiento.

[95] CORPORACIÓN ESCUELA GALÁN. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. DIAGNÓSTICO DEL DAÑO SUJETO DE REPARACIÓN COLECTIVA DEL CORREGIMIENTO DE PUEBLO BELLO DEL MUNICIPIO DE TURBO DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. Pág. 15.

Estos patrones de victimización generaron los siguientes daños:

- **Daños económicos:** el abandono de las actividades económicas a causa del desplazamiento y abandono de los bienes trajo consigo una disminución en la productividad. De igual forma, el despojo de tierras condujo a una pérdida del patrimonio. La anulación del hombre o mujer cabeza de familia trajo consigo la disminución de ingresos por hogar.
- **Daños sobre la tierra**: el principal daño sobre la tierra está enmarcado en la venta forzada de tierras.
- **Daños psicosociales:** producto de la desintegración del tejido social, comunitario y familiar, se produjo desconfianza, temor, imposibilidad del desarrollo de la personalidad, lo que a su vez generó afectaciones físicas y psicológicas. Las principales afectaciones identificadas son: *"desmotivación en liderazgo y participación, conductas agresivas, violencia intrafamiliar, delirio de persecución, dificultad para tramitar escenarios emocionales, duelos sin elaborar a nivel individual y colectivo, estrés y depresiones, pérdida de la confianza en la institucionalidad, incapacidad de elaboración de duelo, desintegración familiar, rabia, dolor, sufrimiento, impotencia, humillación, miedo, desunión".*[96]
- **Daños ocasionados por la ausencia u omisión del Estado:** los pobladores de Pueblo Bello han atribuido gran parte de los hechos a la complicidad de la fuerza pública. La impunidad, la falta de verdad y las garantías de no repetición ha sido la causa de grandes sufrimientos.
- **Daños culturales y comunitarios:** estos daños fueron identificados de la siguiente forma:

  Daños en el tejido social: la detentación del poder en manos de los grupos armados ilegales contribuyó a la pérdida de identidad que como campesinos unía al corregimiento de Pueblo Bello. La desconfianza irrumpió en la comunidad.

  "El vecino de aquí no se atrevía a soltarle palabra al vecino de allá enseguida, porque no sabía a qué bando le podía estar llevando mensajes de acá o de allá, y

[96] Ibídem. Pág. 22.

ni siquiera era que de pronto lo hacía, era esa misma desconfianza que le generó el conflicto" [97]

Esto hizo que se perdieran las prácticas comunitarias establecidas; se rompieran los vínculos sociales y los lazos familiares; se dejaran de frecuentar lugares comunes de encuentro (cancha de futbol). Las relaciones estaban condicionadas por el factor del miedo y el terror. El aislamiento y el silencio se apoderaron de la comunidad. La estigmatización de los pobladores de Pueblo Bello como colaboradores de los grupos armados, además de afectar su dignidad, restringió su circulación por el territorio y redujo las oportunidades laborales de los mismos.

Daños socioculturales: las lesiones en las prácticas sociales se caracterizaron por la pérdida de las costumbres tales como la no realización de fiestas y conmemoraciones y el cambio en los gustos musicales con ocasión de la incursión de los grupos armados.

"La única festividad que se ha retomado es la de san Isidro, que es la que hacen las iglesias católicas, pero aquí el día del campesino que era una vaina espectacular que repartían herramientas para todos los trabajadores se desapareció".

"A raíz de la violencia dejamos de escuchar vallenatos y pasamos a escuchar reggaetón, corridos prohibidos, se perdió la confianza y la cultura inicial se nos fue" (Testimonio comunidad, 2014). [98]

Se limitó el uso de ciertas prendas de vestir y se condicionaron los gustos en las modas.

"Nada de pelo largo, nada de aretes, nada de color verde militar, ni botas largas de caucho, sudaderas negras, camisetas negras, eso se asimilaba que eran las

[97] Ibídem. Pág. 24.
[98] Ibídem. Pág 26.

prendas de vestir de los armados, que ellos eran los únicos que podían utilizar esas cosas".[99]

Transformaciones en las prácticas y formas organizativas: las prácticas bélicas condujeron al desconocimiento de los liderazgos establecidos por la comunidad y a la pérdida de credibilidad en las instituciones reconocidas como la junta de Acción Comunal.

Los grupos armados obligaban a las personas a colaborar en la realización de reuniones con el suministro de insumos y alimentos, convirtiendo los hogares en puntos de encuentro y hospedaje de los grupos armados. Lo anterior condujo a la disminución de la participación por parte de la comunidad en acciones de interés general y proyectos comunitarios.

"Más que regla si tú no asistías a una reunión, tú tenías que ir sino te cobraban más del día, llegaba un grupo se acampaban en la casa hay hacían tinto, cocinaban, y tenía uno que venderle el marrano, la gallina y uno tenía que hacer una ronda para ver quien venía, tenía que decir quién pasaba, uno tenía que colaborar, en cierta forma imponían leyes, llegaban a la finca y decían necesito una ternera, un marrano o necesitamos tantas comidas en tal parte, de una o de otra forma obligaban las personas hacer trabajos pesados, azotes a las mujeres" (Testimonio poblador, 2014) [100]

Una vez se han identificado los daños ocasionados, siguiendo con la ruta operativa del Programa de Reparación Colectiva, se procede a la concertación de las medidas de reparación.

[99] Ibídem. Pág 28.
[100] Ibídem. Pág 27.

A continuación expongo las 11 medidas acordadas y formuladas en el plan de reparación por el sujeto y la institucionalidad, identificando los daños asociados, el responsable de su implementación, el presupuesto asignado y el avance en su ejecución[101].

a. Medida de Reparación: Implementar acciones que permitan la dignificación de las víctimas.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: vida, integridad personal, libertad.
Tipo de medida: satisfacción
Acciones:

Tabla 10 Medida de Reparación 1

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Reconocer al corregimiento de Pueblo Bello como un escenario de reconciliación, convivencia, armonía y paz, donde se permitan crear espacios de conciliación para trabajar en la eliminación de la estigmatización que se tiene sobre sus habitantes	Recuperación de la memoria	Unidad para las Víctimas	Dirección de DD HH y DIH de la Gobernación, Unidad Coordinadora de Atención a Víctimas del municipio		Se concertó con la comunidad avanzar en esta acción en la medida que se vayan implementando otras acciones del plan.
2	Construcción de un centro social comunitario en el corregimiento que permita la reintegración de la comunidad, el fortalecimiento comunitario y cultural y que se convierta en espacio de encuentro.	Recuperación de la memoria	Unidad para las Víctimas	Dirección de DD HH y DIH de la Gobernación; Unidad Coordinadora de Atención a Víctimas del municipio	$865.793.749	IMPLEMENTADA

[101] Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. MATRIZ DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIÓN COLECTIVA.

3	Adecuación de una cancha (fuera de las instalaciones educativas), para generar espacios socio-culturales en la comunidad.	Espacios para la recreación y el deporte	Instituto Nacional de Deportes	INDEPORTES Antioquia; Secretaria de Recreación y Deportes del municipio	$324.000.000	Se está formulando el proyecto. Existían algunos problemas relacionados a la titulación del predio, que ya fueron resueltos. Pasará a etapa de formulación.

b. Medida de Reparación: Propender por la recuperación de espacios recreativos que permitan la ocupación provechosa del tiempo libre y contribuyan al desarrollo humano integral, y al fortalecimiento comunitario.

Hechos victimizantes asociados al daño: desplazamiento forzado.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: vida digna.
Tipo de medida: satisfacción
Acciones:

Tabla 11 Medida de Reparación 2

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Generar acciones encaminadas a realizar y apoyar encuentros comunitarios con el fin de integrar a la población del corregimiento y a sus veredas con actos de fortalecimiento cultural, recreacional y de vinculación familiar y social. Implementación de programa de formación en artes y cultura para niños, niñas y adolescentes.	Espacios para la recreación y el deporte	Unidad para las Víctimas; Ministerio de Cultura	Secretaria de Cultura del departamento; Casa de la Cultura municipal y SENA Regional	$289.837.602	Esta acción tendrá su cierre por medio de un evento: “Noche de la antorchas"

c. Medida de Reparación: Implementación de programas de capacitación y formación que permitan la cualificación de las personas orientados a superar los daños económicos.

Hechos victimizantes asociados al daño: desplazamiento forzado.

Daños colectivos: económicos.
Derechos vulnerados: trabajo.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 12 Medida de Reparación 3

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Realizar diagnóstico y determinar posibles cursos de formación orientados a mujeres y hombres, jóvenes y adolescentes de acuerdo a las necesidades propias de ellas y ellos que les permita reconstruir y fortalecer su plan y proyecto de vida.	Formación	SENA	Secretaria de Desarrollo Rural del Departamento y Secretaria de Agricultura del municipio	$895.814.981	Se acordó con la comunidad actualizar el diagnóstico de la población para poder dar alcance a la oferta existente.

d. Medida de Reparación: Propender por el retorno de la comunidad en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.

Hechos victimizantes asociados al daño: desplazamiento forzado.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: educación.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 13 Medida de Reparación 4

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Determinadas por el plan de retorno, en especial crear el servicio de saneamiento básico, agua potable y alcantarillado.	Infraestructura	Viceministerio de Aguas	Secretaria de Participación Ciudadana y Desarrollo Social del Departamento; Secretaria de Cultura del Municipio	$390.000.000	Se cuenta con proyecto formulado y radicado en viceministerio de aguas. Ya existen recursos para iniciar el proyecto - hacen falta aproximadamente $1.600.000

e. Medida de Reparación: Promover y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en las dimensiones en que pudo haberse limitado por causa del conflicto armado a través de programas de formación.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: derecho a la educación.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 14 Medida de Reparación 5

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Realizar el proceso de alfabetización en población desescolarizada del corregimiento.	Educación	Ministerio de Educación	Secretaria de Educación departamental y Secretaria de Educación municipal	$ 836.162.739	Se acordó con la comunidad actualizar el diagnóstico de la población para poder dar alcance a la oferta existente

f. Medida de Reparación: Promover y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en las dimensiones en que pudo haberse limitado por causa del conflicto armado a través de programas de formación.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres, desplazamiento forzado, homicidios selectivos.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: al buen nombre, a la vida, a la identidad.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 15 Medida de Reparación 6

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Gestionar la recuperación de la infraestructura educativa y la reactivación de la formación académica que existía en el corregimiento	Educación	Secretaria de Educación departamental y Secretaria de Educación municipal	Dirección de DD HH y DIH de la Gobernación, Unidad Coordinadora de Atención a Víctimas del municipio		Se realizó primera concertación en relación a las escuelas que se deben intervenir.

2	Dotación de implementos educativos (aulas de ciencia y tecnología, laboratorios, instrumentos y materiales artísticos, de teatro o bandas musicales) a la institución educativa del corregimiento y sus sedes veredales.	Dotación	Secretaria de Educación departamental y Secretaria de Educación municipal	Dirección de DD HH y DIH de la Gobernación; Unidad Coordinadora de Atención a Víctimas del municipio	$269.601.324	
3	Establecer prioridad para la población del corregimiento en acceso a carreras universitarias a través de becas para las víctimas del conflicto armado, que permitan a los jóvenes mejorar su calidad de vida, el de sus familias y la comunidad.	Educación	Secretaria de Educación departamental y Secretaria de Educación municipal	INDEPORTES Antioquia; Secretaria de Recreación y Deportes del municipio		Se acordó con la comunidad actualizar el diagnóstico de la población para poder dar alcance a la oferta existente.

Medida de Reparación: Implementar un programa de restitución colectiva de redes productivas y económicas que permitan generar alternativas de desarrollo para la comunidad de Pueblo Bello.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres, desplazamiento forzado, homicidios selectivos.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: al buen nombre, a la vida, a la identidad.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 16 Medida de Reparación 6

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Implementación de un proyecto que propenda por el mejoramiento la seguridad alimentaria en familias que se encuentran con ingresos inferiores a un salario mínimo.	Seguridad alimentaria	DPS; Ministerio de Agricultura; SENA	Secretaria de Desarrollo Rural del departamento y Secretaria de Agricultura del municipio; SENA Regional		Se formuló un primer proyecto de maracuyá, hacen falta 11 ideas más de proyecto.
2	Sostenibilidad económica de las familias que habitan el corregimiento (acceso a tierras, proyectos	Redes productivas	DPS; Ministerio de Agricultura; INCODER; SENA	Secretaria de Desarrollo Rural del departamento y Secretaria de	$92.640.494	Se formuló un primer proyecto de maracuyá, hacen falta 11 ideas más de proyecto.

	productivos que generen dinámica económica comunitaria)			Agricultura del municipio; SENA Regional		

g. Medida de Reparación: Atención Integral a la primera infancia, madres lactantes y gestantes.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: identidad, personalidad, autonomía y diversidad cultural.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 17 Medida de Reparación 7

No.		DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO
1		Acompañamiento pedagógico, componente nutricional y atención biopsicosocial.		ICBF	Dirección Seccional de Salud y protección social de Antioquia; Secretaria de Salud y Bienestar Social del municipio.	$390.000.000

h. Medida de Reparación: Mejoramiento de las formas de comercialización y movilidad de los bienes y personas.

Hechos victimizantes asociados al daño: desplazamiento forzado.
Daños colectivos: culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: identidad, personalidad, autonomía y la diversidad cultural, derecho a la vida, derecho a la recreación.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 18 Medida de Reparación 8

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE

1	Diagnóstico e intervención en las vías veredales del corregimiento. La adecuación de estas vías es necesaria para que la población no vuelva a ser revictimizada.	Infraestructura		Secretaria de Infraestructura Física Departamental; Secretaria de Obras Públicas del Municipio	$66.367.633.449	

i. Medida de Reparación: Garantizar la recuperación y mejoramiento del acceso a los servicios de salud integral del corregimiento de Pueblo Bello.

Hechos victimizantes asociados al daño: desplazamiento forzado.
Daños colectivos: económicos.
Derechos vulnerados: vida digna.
Tipo de medida: restitución.
Acciones:
Tabla 19 Medida de Reparación 9

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Dotación con personal, materiales y equipos de salud, garantizando la atención completa a los usuarios (Se solicita que no se entienda esta acción como cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH).	Dotación	Ministerio de Salud	Dirección Seccional de Salud y protección social de Antioquia; Secretaria de Salud y Bienestar Social del municipio.	$478.326.795	Se cuenta con la dotación por parte de proyectos dinamizadores. La comunidad señala que el espacio que se está construyendo no es adecuado.

j. Medida de Reparación: Propender por el fortalecimiento y recuperación de los encuentros organizativos y comunitarios y el tejido social.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres.
Daños colectivos: políticos.
Derechos vulnerados: identidad, personalidad, autonomía, circulación reunión, participación, cultura.
Tipo de medida: rehabilitación, garantías de no repetición.
Acciones:
Tabla 20 Medida de Reparación 10

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social - Entrelazando. Mejoramiento de las relaciones sociales y familiares.		Unidad para las Víctimas		$165.000.000	En implementación. Se cuenta con recursos del Fondo de Justicia Transicional y el PNUD.
2	Cualificación de conocimientos en DDHH y capacidades de liderazgo para líderes hombres, mujeres, jóvenes y adolescentes del corregimiento.	Formación	Unidad para las Víctimas; Ministerio de Educación; Defensoría del Pueblo	Dirección de DD HH y DIH de la Gobernación		Se formulará el proyecto.

k. Medida de Reparación: Garantías para ejercicio de los derechos de verdad, justicia y garantías de no repetición.

Hechos victimizantes asociados al daño: masacres, desplazamiento forzado, homicidios selectivos.
Daños colectivos: políticos, culturales y comunitarios.
Derechos vulnerados: identidad, personalidad, autonomía, circulación reunión, participación, cultura
Tipo de medida: garantías de no repetición.
Acciones:
Tabla 21 Medida de Reparación 11

No.	DESCRIPCIÓN	CATEGORÍA	RESPONSABLE NIVEL NACIONAL	RESPONSABLE NIVEL TERRITORIAL	PRESUPUESTO	ESTADO-AVANCE
1	Conocer el estado de avances de las investigaciones para el juzgamiento de los responsables.	Acceso a la justicia.	Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía, Ministerio de justicia.		$390.000.000	No hay acuerdo en la comunidad frente a cómo proceder.

El siguiente esquema pretende entender las medidas de reparación y las acciones adoptadas a partir de los daños colectivos identificados, buscando establecer una relación directa entre ellas:

Tabla 22 Relación entre daños y medidas

Medida de Reparación	Implementar acciones que permitan la dignificación de las víctimas.	Propender por la recuperación de espacios recreativos que permitan la ocupación provechosa del tiempo libre y contribuyan al desarrollo humano integral, y al fortalecimiento comunitario.	Implementación de programas de capacitación y formación que permitan la cualificación de las personas orientados a superar los daños económicos.	Propender por el retorno de la comunidad en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.	Promover y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en las dimensiones en que pudo haberse limitado por causa del conflicto armado a través de programas de formación.	Promover y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en las dimensiones en que pudo haberse limitado por causa del conflicto armado a través de programas de formación.
Daños colectivos	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios	Económicos.	Educación.	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios
Acciones	-Reconocer al corregimiento de Pueblo Bello como un escenario de reconciliación, convivencia, armonía y paz, donde se permitan crear espacios de conciliación para trabajar en la eliminación de la estigmatización que se tiene sobre sus habitantes. -Construcción de un centro social comunitario en el corregimiento que permita la reintegración de la comunidad, el fortalecimiento comunitario y cultural y que se convierta en espacio de encuentro. -Adecuación de una cancha (fuera de las instalaciones educativas), para generar espacios socio - culturales en la comunidad.	-Generar acciones encaminadas a realizar y apoyar encuentros comunitarios con el fin de integrar a la población del corregimiento y a sus veredas con actos de fortalecimiento cultural, recreacional y de vinculación familiar y social. Implementación de programa de formación en artes y cultura para niños, niñas y adolescentes.	-Realizar diagnóstico y determinar posibles cursos de formación orientados a mujeres y hombres, jóvenes y adolescentes de acuerdo a las necesidades propias de ellas y ellos que les permita reconstruir y fortalecer su plan y proyecto de vida.	- Determinadas por el plan de retorno, en especial crear el servicio de saneamiento básico, agua potable y alcantarillado.	- Realizar el proceso de alfabetización en población desescolarizada del corregimiento.	-Gestionar la recuperación de la infraestructura educativa y la reactivación de la formación académica que existía en el corregimiento. -Dotación de implementos educativos (aulas de ciencia y tecnología, laboratorios, instrumentos y materiales artísticos, de teatro o bandas musicales) a la institución educativa del corregimiento y sus sedes veredales. -Establecer prioridad para la población del corregimiento en acceso a carreras universitarias a través de becas para las víctimas del conflicto armado, que permitan a los jóvenes mejorar su calidad de vida, el de sus familias y la comunidad.

Medida de Reparación	Implementar un programa de restitución colectiva de redes productivas y económicas que permitan generar alternativas de desarrollo para la comunidad de Pueblo Bello.	Atención Integral a la primera infancia, madres lactantes y gestantes.	Mejoramiento de las formas de comercialización y movilidad de los bienes y personas.	Garantizar la recuperación y mejoramiento del acceso a los servicios de salud integral del corregimiento de Pueblo Bello.	Propender por el fortalecimiento y recuperación de los encuentros organizativos y comunitarios y el tejido social.	Garantías para ejercicio de los derechos de verdad, justicia y garantías de no repetición.
Daños colectivos	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios	Económicos.	Políticos.	Políticos, culturales y comunitarios.
Acciones	-Implementación de un proyecto que propenda por el mejoramiento la seguridad alimentaria en familias que se encuentran con ingresos inferiores a un salario mínimo. -Sostenibilidad económica de las familias que habitan el corregimiento (acceso a tierras, proyectos productivos que generen dinámica económica comunitaria)	- Acompañamiento pedagógico, componente nutricional y atención biopsicosocial.	-Diagnóstico e intervención en las vías veredales del corregimiento. La adecuación de estas vías es necesaria para que la población no vuelva a ser revictimizada.	-Dotación con personal, materiales y equipos de salud, garantizando la atención completa a los usuarios (Se solicita que no se entienda esta acción como cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH).	- Implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social - Entrelazando. Mejoramiento de las relaciones sociales y familiares. -Cualificación de conocimientos en DDHH y capacidades de liderazgo para líderes hombres, mujeres, jóvenes y adolescentes del corregimiento.	-Conocer el estado de avances de las investigaciones para el juzgamiento de los responsables.

El anterior esquema nos permite evidenciar que las medidas adoptadas en el plan de reparación colectiva responden a las tres líneas de acción que se plantearon al inicio de este trabajo sobre la naturaleza propia de la reparación colectiva. Recordémoslas nuevamente: (i) restitución de los derechos con ocasión de los daños ocasionados, (ii) contribución a la reconstrucción del tejido social, a la convivencia y la reconciliación, y (iii) aporte a las políticas de desarrollo, en razón a su contribución a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales.

Teniendo en cuenta esta línea de trabajo y entendiendo que en muchas ocasiones las medidas de reparación sobrepasan la restitución de los daños y están dirigidas a la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, se hace necesario profundizar

sobre su concertación con la comunidad para no perder los vínculos iniciales con la política de reparación colectiva como sucedió en otros países que adoptaron programas de esta misma naturaleza (capítulo II en los estudios comparados).

Si bien es claro que la reparación colectiva apunta en muchas ocasiones a políticas de desarrollo podría reflexionarse sobre este asunto teniendo en cuenta los recursos efectivamente asignados a la política de reparación colectiva con el fin de saber si será posible dar respuesta a estas demandas de la comunidad, demandas que son legítimas en razón a un incumplimiento del Estado de tiempo atrás.

Este esquema nos permite concluir que podría ahondarse aún más sobre enfoque diferencial en cada una de las medidas de reparación concertadas como lo exige la Ley de Víctimas. Si bien se plantean programas para cada grupo poblacional las medias generales deberían contener este enfoque. Así mismo es importante mencionar que existen acciones que responden a varias medidas de reparación sin que se haga mención a ello.

4.1.2 Extrapolación de las Variables del Marco de Análisis al Sujeto de Reparación Colectiva de Pueblo Bello

A continuación tomaré cada una de las variables planteadas por Sabatier y Mazmanian para ser aplicadas al caso de Pueblo Bello, con la pretensión de identificar la efectividad de la política de reparación colectiva a partir de un caso específico. Lo anterior me permitirá identificar las falencias del Programa y la consecuente elaboración de recomendaciones.

TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS

Recordemos que esta categoría pretender evidenciar la magnitud del problema social al cual nos enfrentamos. Examinar el universo así como el tipo de comportamiento que debe regularse son las variables que se desarrollaran en este apartado.

a. **Dificultades en el manejo del cambio:** como fue explicado con anterioridad, esta variable corresponde a la relación existente entre el comportamiento del grupo objetivo y los cambios conseguidos, es decir, a la real incidencia de la normatividad

en el problema identificado. Así las cosas la garantía del goce efectivo de derechos de la comunidad de Pueblo Bello, si bien puede responder a diferentes acciones por parte del Estado, acciones provenientes tanto de la administración local como nacional, en razón a los deberes constitucionales de garantizar los mínimos vitales, si será posible analizar a la luz de la política de reparación colectiva.

Es posible afirmar que existe una teoría causal que permite relacionar el cambio en la percepción de la población de Pueblo Bello y sus condiciones de vida con las acciones implementadas por el Programa de Reparación Colectiva. Esto obedece al trabajo realizado por los funcionarios encargados del sujeto y su capacidad de gestión con las entidades locales y nacionales, así como a la capacidad de vincular las acciones desplegadas con cada una de las medidas de reparación concertadas.

Del trabajo que se realice en la etapa de alistamiento, como de la construcción del Plan de Reparación Colectiva y su posterior implementación es que se configurarán los lazos entre las acciones implementadas y las peticiones iniciales de los pobladores. En la medida en que exista una clara definición de este proceso podrán identificarse todas las acciones desplegadas con la Ley de Víctimas específicamente con el Programa de Reparación Colectiva. Así, las acciones que han sido concertadas en los planes de reparación colectiva y que se expusieron anteriormente; serán acciones que estarán identificadas con el proceso de reparación colectiva.

Serán los planes de reparación colectiva, los planes de acción y los planes de adquisiciones (herramientas cuantitativas), y las encuestas y percepción de los pobladores (herramientas cualitativas), los instrumentos (tecnología) que permitirían evidenciar los cambios en los niveles de vida de la población de Pueblo Bello como resultado de la implementación del Programa de Reparación Colectiva. De igual forma serán estas las herramientas que permitirán establecer un vínculo directo entre las acciones y resultados.

Como se evidenció en la explicación del marco de estudio, las acciones implementadas como medidas de reparación, en países como Perú, perdieron el nexo causal con su origen, y en consecuencia la identificación por parte de los

beneficiarios como medidas producto del daño ocasionado. En Colombia, específicamente en el caso de Pueblo Bello, la formulación de las acciones con la participación de la comunidad así como el trabajo con líderes con una representación legítima permite la conexión de las acciones con la causa que las originó.

b. Diversidad del comportamiento prohibido: esta variable puede ser interpretada para el caso que nos ocupa, como la diversidad de la población que se pretende impactar.

Así las cosas, podemos afirmar que la comunidad de Pueblo Bello cuenta con una población diversa, con características particulares relacionadas con la región en la que se encuentra. De igual forma existen diferencias con ocasión de la raza, el género y la edad. Por ello el Programa de Reparación Colectiva estipula un trato diferencial para los sujetos de especial protección consagrado en la Constitución a saber las mujeres, los niños y niñas, los adultos mayores, las personas con discapacidad y los sujetos étnicos.[102].

Lo anterior implica que si bien hay unas directrices generales sobre cómo implementar la política de reparación colectiva, las acciones deben concertarse y responder a las características propias de los grupos mencionados, así como a los patrones de victimización y los daños ocasionados.

---

[102] Artículo 13, Ley 1448 de 2011. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.
El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado.
Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.
Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Resultado de esta diversidad, el Programa de Reparación Colectiva en Pueblo Bello, ha construido 11 medidas de reparación[103] que contienen acciones dirigidas a la comunidad en general pero también acciones diferenciadas para cada grupo poblacional al identificar las necesidades, crear y desarrollar los programas para cada universo a partir de las características particulares en el marco de los daños causados. Como se mencionó anteriormente la transversalización del enfoque diferencial podría tener mayor desarrollo en las medidas generales planteadas.

c. Porcentaje de la población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado: esta variable responde al universo total que se pretende impactar.

En el caso de estudio el universo de atención responde al número de personas que se vieron afectadas por los hechos de violencia, pero que se constituían en una comunidad con actividades sociales, económicas y políticas comunes. Con una identidad cultural propia de las personas que convivían en un mismo territorio y que fueron afectadas con ocasión de su posición geográfica estratégica.

Recordemos que para la constitución de un sujeto de reparación colectiva las afectaciones deben responder al a) El daño ocasionado por la violación de los

[103] Reconocer al corregimiento de Pueblo Bello como un escenario de reconciliación, convivencia, armonía y paz; la construcción de un centro social comunitario; la adecuación de una cancha (fuera de las instalaciones educativas); las acciones encaminadas a realizar y apoyar encuentros comunitarios; la implementación de programas de formación en artes y cultura para niños, niñas y adolescentes; la realización de un diagnóstico y determinar posibles cursos de formación orientados a mujeres y hombres, jóvenes y adolescentes de acuerdo a las necesidades propias de ellas y ellos que les permita reconstruir y fortalecer su plan y proyecto de vida; la implementación del plan de retorno; la realización de un proceso de alfabetización en población desescolarizada; la recuperación de la infraestructura educativa y la reactivación de la formación académica; la dotación de implementos educativos (aulas de ciencia y tecnología, laboratorios, instrumentos y materiales artísticos, de teatro o bandas musicales); dar prioridad a la población del corregimiento en acceso a carreras universitarias; implementación de un proyecto que propenda por el mejoramiento de la seguridad alimentaria en familias que se encuentran con ingresos inferiores a un salario mínimo; la sostenibilidad económica de las familias que habitan el corregimiento (acceso a tierras, proyectos productivos que generen dinámica económica comunitaria); el acompañamiento pedagógico, componente nutricional y atención biopsicosocial; el diagnóstico e intervención en las vías veredales del corregimiento; la dotación con personal, materiales y equipos de salud; la implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social – Entrelazando; la cualificación de conocimientos en DDHH y capacidades de liderazgo para lideres hombres, mujeres, jóvenes y adolescentes del corregimiento; conocer el estado de avances de las investigaciones para el juzgamiento de los responsables de los hechos durante el período de violencia

derechos colectivos; b) La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos; c) El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

En Pueblo Bello hablamos de un universo conformado por una población que habita en 8 veredas: Sinaí, Monomacho, La Ilusión, El Caucho, Lucio, Galilea, La Esperanza y la Unión.

Para lograr una efectiva implementación será necesario lograr niveles de satisfacción si no en la totalidad del universo si en la mayoría de este.

d. Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo: esta variable estaría asociada al número de medidas por implementar que surgen en el proceso de elaboración de medidas de reparación y que obedecen a los daños ocasionados en la comunidad de Pueblo Bello.

El diagnóstico del daño de Pueblo Bello, conduce la creación de 11 medidas que se traducen en 18 acciones de construcción y adecuación de infraestructura; creación y focalización de programas de educación; generación de servicios de salud; fortalecimiento para la generación de empleo y desarrollo; atención psicosocial y rehabilitación.

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA LEY

Este grupo de variables están orientadas a establecer la forma en que fueron planteados los objetivos estatutarios y la manera en que se estructuró el proceso de implementación. En este proceso la Ley define los objetivos a desarrollar, las instituciones competentes, las instancias de participación de otros actores, entre otros factores. La coherencia en estas directrices aumentará las posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos en la norma.

a. **Precisión y jerarquización de los objetivos normativos:** esta variable está asociada con la jerarquización que de los objetivos a alcanzar se haya realizado. El análisis para el caso de estudio debe realizarse en dos niveles.

En un primer momento debe analizarse la Unidad para las Víctimas como entidad responsable de coordinar y llevar a cabo la implementación de la Ley. Esta institución no tiene otra directriz adicional. Si bien son varios los programas que deben implementarse, todos están orientados hacia una misma dirección, a saber la ejecución de la política de atención, asistencia y reparación individual y colectiva de las víctimas del conflicto armado.

Si bien la Ley no precisó una jerarquía respectos de sus programas, si habría lugar a una priorización en el tema presupuestal por parte de la Unidad para las Víctimas con base en criterios establecidos, a la hora de definir los montos destinado a cada componente, lo que necesariamente afecta la distribución y la orientación que hacia el Programa de Reparación Colectiva se haga. Mario Pardo, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la Unidad para las Víctimas, explica que al momento de distribuir los recursos se tiene en cuenta dos criterios. El primero de ellos está orientado a la necesidad imperante de cubrir aquellas medidas como la atención humanitaria que satisfacen derechos vitales y que busca auxiliar a las personas en el momento de la ocurrencia de los hechos victimizantes pretendiendo atender los componentes de alimentación y alojamiento. Lo anterior ha sido respaldado por la Corte Constitucional en el Auto 099 de 2013. Un segundo criterio a tener en cuenta, es lo ordenado por los documentos de política pública como el Conpes y el Plan Nacional de Desarrollo que establecen una priorización de recursos para los diferentes programas de la política de víctimas. Como lo he mencionado en el capítulo anterior, para el caso del Programa de Reparación Colectiva, esta suma es menor.

Siguiendo con este punto, una vez ha sido asignado el presupuesto al Programa de Reparación Colectiva e identificado los universos de atención, teniendo en consideración que el presupuesto es limitado, debería contarse con unos criterios puntuales que permitieran establecer en qué orden se destinarán los recursos a los sujetos de reparación colectiva para avanzar en la implementación de las medidas de reparación. A partir de lo estudiado en el capítulo anterior, podría evidenciarse que dichos criterios no han sido establecidos, y que estos son asignados teniendo en consideración el avance en la ruta de reparación. Así, Pueblo Bello no cuenta con una asignación puntual para el avance en la implementación de su plan de

reparación, ni podría identificarse del total de los recursos cuanto le corresponderá a este sujeto. Carolina Albornoz, Subdirectora de Reparación Colectiva de la Unidad para las Víctimas, explica que la distribución se hace a partir de una planeación previa que parte de las metas establecidas en los documentos de política pública. De igual forma manifiesta que una gran parte de los recursos deben destinarse a gastos de funcionamiento, posteriormente "*se tienen en cuenta las metas establecidas, los compromisos adquiridos y la voluntad de las entidades territoriales".*

El otro grupo de análisis corresponde a las demás instituciones que hacen parte del SNARIV tanto nacionales como territoriales. Este escenario es más complejo al no ser igual de evidente la priorización de los programas en cada institución.

Para el caso de las instituciones del SNARIV, específicamente en materia de reparación colectiva, la Ley de Víctimas da un mandato a las instituciones el cual consiste en llevar a cabo la implementación de la medida de reparación sin establecer una prioridad respecto de las otras acciones a cargo de la entidad competente, propias de su naturaleza. De igual forma, al desconocerse la medida a implementar al momento de la planeación institucional, es incierto el presupuesto destinado para el componente de la reparación por parte de estas instituciones. Así la precisión sobre el objetivo y el grado de priorización no es tan evidente.

Nos explica Alba García, Directora de Gestión Interinstitucional de la Unidad para las Víctimas, la importancia de realizar en debida forma la etapa de alistamiento institucional de la ruta de reparación colectiva. A partir de allí las instituciones tienen en cuenta dos componentes para la toma de decisión respecto de los recursos y programas a ejecutar: el jurídico y el político. El componente jurídico hace relación al nivel de obligatoriedad de las normas que imponen las obligaciones. Las instituciones cumplirán las normas de mayor jerarquía al momento de tomar una decisión que implique alguna priorización. El segundo componente se refiere a la agenda u orientación política que se maneje en un momento determinado al interior del gobierno.

Este panorama hace evidente la necesidad de establecer metas vinculantes en los documentos de política pública que exijan a una apropiación específica para la política de reparación colectiva y que a su vez permita un seguimiento y control riguroso sobre dichos recursos.

Para el caso puntual de Pueblo Bello, se tienen diferentes instituciones del orden local y nacional con competencias para implementar las medidas ya acordadas, medidas que no han sido priorizadas dentro de sus planes de acción, entre otras razones debido a los tiempos de planeación en cuanto a la elaboración de los planes de acción como de los planes de reparación colectiva. En esta medida la implementación obedecerá a la voluntad política del mandatario de turno y es discrecional la priorización que este haga dentro de su plan de trabajo.

No obstante lo anterior debe anotarse que se cuenta con lineamientos que conducen a la articulación de los planes de acción con los planes de desarrollo territorial[104] y que permiten en cierta medida vincular las obligaciones así como generar la posibilidad de realizar un seguimiento a las mismas.

b. **Validez de la teoría causal incorporada a la ley**: respecto de la teoría causal válida es posible afirmar que se han consagrado en la Ley de Víctimas los procedimientos necesarios para lograr los objetivos de la política. La ruta operativa del Programa de Reparación Colectiva, como se explicó en el capítulo anterior, describe los pasos y responsables para lograr los objetivos.

Mencionemos nuevamente los requisitos planteados por los autores que hacen que una teoría causal sea válida:

- Los principales vínculos causales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa son bien comprendidos.

[104] Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 – 2019.

- Los funcionarios responsables de la implementación del programa tienen jurisdicción sobre la cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

Teniendo en cuenta los requisitos planteados podría afirmarse, respecto del primero, que si son comprendidos los vínculos existentes entre la intervención gubernamental y los objetivos del programa. Hay claridades sobre la finalidad de la política y la necesaria intervención gubernamental.

Frente al segundo requisito, la competencia de los funcionarios a cargo de la implementación está mediada por la voluntad de las entidades del SNARIV. El plan y las medidas en su totalidad no están a cargo de una sola entidad lo que dificulta la puesta en marcha. Por ello el éxito de su implementación obedece en gran medida a la capacidad de gestión de los funcionarios de la Unidad para las Víctimas. La jurisdicción de los funcionarios está mediada por la voluntad y la intervención de muchos actores. Una vez establecida la medida de reparación queda a disposición de cada entidad la ejecución de esta.

Como lo mencioné en la variable anterior, para el caso puntual de Pueblo Bello, las medidas que han sido acordadas y son competencia de entidades diferentes a la Unidad para las Víctimas, quedan a disposición de dichas entidades, despojando a los funcionarios responsables del Programa de Reparación Colectiva de cualquier jurisdicción.

c. **Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación:** analizaremos en este punto si el monto de los recursos disponibles son congruentes con la gravedad del problema.

Luego de revisar el presupuesto asignado a partir de la vigencia de la Ley de Víctimas, así como las directrices dadas en los diferentes documentos de política (capítulo III), es posible concluir que la magnitud del problema no se corresponde con los recursos asignados.

Hay contradicciones de política en materia presupuestal y se presentan tanto avances como retrocesos que inciden directamente en el caso de pueblo Bello. En

cuanto a los retrocesos es evidente una diminución de los recursos apropiados así como los efectivamente ejecutados por parte de la Unidad para las Víctimas en el componente colectivo. Las vigencias 2013, 2014 y 2015 muestran una disminución considerable. Del año 2013 al año 2014 hubo una disminución de más de la mitad del presupuesto ($23.000.000.000). Entre la vigencia 2014 a 2015 hubo un aumento de casi $5.000.000.000.

Lo que resulta inquietante, es que si bien es claro que la demanda es superior y las medidas por implementar empiezan a acumularse, no se realiza una ejecución total de los recursos asignados. Respecto de lo efectivamente ejecutado, en ninguna de las tres vigencias (2013, 2014, 2015) se ejecutó el 100% de los recursos asignados. Carolina Albornoz respecto de este punto particular, hace referencia a la rigidez de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, respecto del Programa de Reparación Colectiva. En los primeros años de la Ley de Víctimas, los esfuerzos estuvieron destinados a la creación de lineamientos técnicos que nutrieran los aspectos jurídicos al momento de avanzar en la implementación de medidas. Por su parte Mario Pardo también atribuye la falta de ejecución a la falta de *"estructuración del Programa de Reparación Colectiva y a la rigidez de la contratación".*

No obstante lo anterior, es posible ver avances en los documentos de política. Es así como en los Planes de Desarrollo se ve un avance en el componente colectivo de la reparación. En el Plan de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", no se hacía alusión alguna a metas relacionas con la política de reparación colectiva. Para el Plan de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País", se introduce un artículo relacionado específicamente con las obras de infraestructura y su vínculo directo con las medidas de reparación colectiva. De igual forma se consagran metas específicas, estipulando como meta para el año 2018, 210 sujetos colectivos víctimas que cuentan con al menos dos medidas de reparación implementadas.

Por otra parte, el Documento Conpes 3726 de 2012, estipula 400 millones de pesos para la reparación colectiva. Si bien esta cifra es irrisoria frente a la magnitud del universo, vale la pena abonar que en el Documento Conpes 3712 de 2011 no se había estipulado valor alguno.

Respecto del caso de Pueblo Bello podemos inferir lo siguiente. La sumatoria de las medidas que se encuentran costeadas en el plan de reparación de Pueblo Bello arroja una cifra de $71.754.811.133 de pesos, cifra que sobrepasa los recursos destinados a la implementación de medidas de reparación colectiva.

De lo anterior podríamos suponer que lo acordado en el Proceso de Reparación hasta ahora es tan solo una mera expectativa y que estará sujeto a las buenas gestiones que realicen los funcionarios encargados del Programa de Reparación Colectiva y a la voluntad política del mandatario local. Esta situación hace difícil determinar el momento en el cual la totalidad del plan será ejecutado.

El anterior análisis nos lleva a concluir que los recursos actuales no responden a la magnitud del problema. Las medidas de Pueblo Bello no están aseguradas si nos remitimos al presupuesto que ha destinado la Unidad para las Víctimas para el componente colectivo.

d. **Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación:** recordemos que la integración jerárquica está determinada por *"1) el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuenten con poder de voto".* [105]

Respecto de la integración jerárquica que consagra la Ley de Víctimas es posible referirse a una estrategia puntual que pretende la movilización de las instituciones tanto nacionales como territoriales para el logro de los objetivos.

Así, es la certificación[106] la estrategia a través de la cual, la Unidad para las Víctimas, podrá medir el grado de contribución a la garantía del goce efectivo de

[105] Sabatier, Paul A. Mazmanian, Daniel A. La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. Pág. 340.
[106] Ley 1448 de 2011, Artículo 168, Numeral 4.

los derechos de las víctimas del conflicto por parte de las entidades competentes tanto nacionales como territoriales.

Para el caso que nos interesa, la evaluación realizada que da cuenta de la contribución en la asistencia, atención y reparación a las víctimas del conflicto durante la vigencia 2014 y en relación con el municipio de Turbo, concluye que la misma se ha definido como una contribución media al existir *"competencias por fortalecer para consolidar la implementación de acciones que benefician a la población víctima presente en su territorio".* [107]

De igual forma, como se explicó en el capítulo anterior, la Ley de Víctimas estableció la Comisión de Seguimiento y Monitoreo con el fin de realizar un seguimiento al cumplimiento de la política, identificando aquellas instituciones que no contribuyan al logro de los objetivos.
Diferente a los recursos propios que plantea la Ley, la conformación propia del Estado Colombiano, encarga a diferentes instituciones para el control y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Es así, como el Ministerio Público tiene la misión de salvaguardar los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes del ejecutivo a través del acatamiento de las leyes.

En este mismo sentido la Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, realiza un monitoreo constante de la garantía de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, expidiendo providencias judiciales que conducen al cumplimiento de órdenes en beneficio de esta población.

Sin desconocer los mecanismos anteriores, es necesario anotar que la Unidad para las Víctimas no ostenta la calidad de Ministerio, ubicándola en un nivel inferior a estos. Con ello podría deducirse, que si bien la Ley le ha dado el rol de entidad

[107] Resultados contribución entidades territoriales en cumplimiento de política pública de víctimas, vigencia 2014.

coordinadora, las directrices dadas no tendrán la exigibilidad y legitimad propias de instancias superiores.

Recogiendo las diferentes herramientas existentes para hacer posible la vinculación de los actores con los objetivos estatutarios y en consecuencia la implementación de la Ley, es claro que los mecanismos propios de esta no son sancionatorios y por ende será la capacidad de gestión y liderazgo de las directivas de la Unidad para las Víctimas las que definan el éxito de la integración jerárquica a través de estrategias que consigan mantener en el escenario público el tema de discusión. Tendrán de su lado los órganos de control y el poder judicial al momento de evaluar los resultados e imponer sanciones.

e. **Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos:** esta variable está asociada a las directrices dadas por las normas y a la posibilidad de incluir en su texto a las entidades responsables de llevar a cabo el mandato.

En razón a la naturaleza del Programa de Reparación Colectiva las directrices dadas en la Ley no se refieren específicamente a cada institución responsable ni a la acción en particular que debe realizar. La vinculación que se realiza respecto de la institución que debe materializar las acciones (medias) se hace de forma general. Es en el plan de reparación colectiva donde se realiza la vinculación puntual.

Será la etapa de alistamiento el momento crucial para la vinculación de las entidades del SNARIV y es en el plan de reparación colectiva, aprobado en el comité de justicia transicional, donde se hace específica la acción a desarrollar y se hace vinculante por parte del responsable su ejecución.

El plan de reparación colectiva de Pueblo Bello relaciona cada acción con una institución tanto del orden nacional como territorial. En razón a que este fue aprobado en la instancia creado para ello con carácter vinculante su exigibilidad es mayor. Se entiende que superado el momento de la aprobación el responsable conoce y está de acuerdo con la medida a desarrollar.

En cuanto al compromiso del Comité Territorial de Justicia Transicional de Turbo de dar cumplimiento al mandato de la Ley podemos hacer un análisis a partir de tres preguntas claves:

¿El alcalde presidio el espacio?
¿Una vez hecha la solicitud de convocar al Comité Territorial de Justicia Transicional, este tuvo lugar?
¿El ente territorial ha participado desde el inicio del proceso de reparación colectiva?

"El Comité de Justicia Transicional donde se aprobaron los planes de reparación de Pueblo Bello contaron con su máxima autoridad, no obstante esto, entre la aprobación inicial y la segunda aprobación, realizada con ocasión de una modificación, trascurrieron 8 meses, anotando que se hicieron todas las solicitudes para la convocatoria por parte tanto de la Unidad para las Víctimas como la comunidad. Por otra parte, se realizaron las acciones necesarias para involucrar a las instituciones locales desde el inicio del proceso, evidenciando un compromiso parcial por parte de la administración local". Anota María Fernanda Gamboa, Coordinadora de la Zona Antioquia, Urabá y Eje Cafetero.

f. **Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos:** esta variable está relacionada con el grado de compromiso de los responsables del programa. Para el caso de la Ley de Víctimas, el gobierno nacional ha demostrado un interés por el logro de los objetivos normativos conducentes al avance de uno de los pilares establecidos en el Plan de Desarrollo 2015-2018: La paz. De igual forma existe una opinión generalizada sobre el compromiso real y contundente por parte de quienes lideran la Unidad para las Víctimas. Lo anterior ha sido evidenciado por la evaluación realizada por la Universidad de Harvard, concluyendo que las personas que lideran la Unidad para las Víctimas, así como los equipos encargados de la operación del Programa de Reparación Colectiva, en su mayoría, se encuentran comprometidos con las finalidades de la política y tienen gran afinidad con los objetivos propuestos.

De nuevo debe plantearse que la responsabilidad de implementación de la Política de Reparación Colectiva no recae únicamente en la Unidad para las Víctimas. Las demás instituciones que hacen parte del SANRIV juegan un papel primordial al momento de definir los avances en la implementación y su afinidad con los objetivos también es determinante.

Al analizar el caso de Pueblo Bello es posible evidenciar que hay un avance en general en la ruta de reparación. La institucionalidad se ha hecho presente cumpliendo con celeridad las etapas del Programa. Específicamente en la implementación de las medidas, igualmente se va un avance en la totalidad de las acciones, aunque algunas de ellas están en estado de concertación, los plazos de implementación aún dan espera. Valdría la pena decir que solo dos acciones no cuentan con reporte: dotación de implementos educativos (aulas de ciencia y tecnología, laboratorios, instrumentos y materiales artísticos, de teatro o bandas musicales) y el diagnóstico e intervención en las vías veredales del corregimiento.

Este análisis nos permite concluir que hay un nivel alto de compromiso de los funcionarios encargados de llevar a cabo el Programa de Reparación Colectiva. No obstante los resultados anteriores, es importante mencionar que las autoridades locales no han prestado un apoyo constante al proceso, es el caso de la administración municipal quien ha tenido ausencia en momentos estratégicos como la aprobación del plan de reparación colectiva[108].

g. **Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley:** entre mayor sea el número de espacios de participación por parte de la población objetivo así como de actores interesados, mayor probabilidad de cumplimiento. Esta variable muy relacionada con lo expuesto en la variable d, en el caso de la Ley de Víctimas, es favorable. El

[108] *"la administración local no ha dado prioridad a la reparación colectiva"* Entrevista María Fernanda Gamboa, Coordinadora de la Zona Antioquia, Urabá y Eje Cafetero.

grado de participación de la población objetivo, las autoridades legislativas y judiciales es absoluto.

La política de víctimas es una política participativa, tanto en sus instancias de planeación como de ejecución. La misma Ley creó las instancias para la intervención de la población beneficiaria, es así como se consagra la creación de un protocolo de participación que contenga la representación de todos los hechos victimizantes que estipula la Ley. De igual forma se crean las mesas nacionales y departamentales de participación como aquellas instancias para la formulación de la política. Para el caso puntual de la reparación colectiva todo el proceso se hace de la mano de las comunidades, grupos u organizaciones sujetas de intervención.

Por su parte, tanto las autoridades legislativas como judiciales, realizan un control constante a la implementación de este política, lo que involucra audiencias, evaluaciones e informes periódicos que evidencien el cumplimiento y el grado de avance.

Remitiéndonos al caso de Pueblo Bello, tanto las etapas de la ruta como las acciones han sido concertadas con la participación de la comunidad. La matriz del plan logra evidenciar cuando la comunidad no está de acuerdo con acciones particulares lo que hace necesario realizar nuevas discusiones buscando puntos de encuentro.

Es importante anotar, de acuerdo a la entrevista realizada a la Coordinadora de la Zona Antioquia, Urabá y Eje Cafetero, que no existen opositores al proceso de reparación colectiva al interior de la comunidad, sin desconocer que al inicio del proceso existía desconfianza hacia el Estado que radicaba principalmente en el incumplimiento a las órdenes de la CIDH, lo que pudo entorpecer el inicio del proceso.

VARIABLES POLÍTICAS

Este grupo de variables analizará aquellos factores que son externos a la estructura normativa de la Ley y que inciden en la implementación de esta. Las condiciones socioeconómicas, el apoyo político, así como la percepción en la gravedad del problema a enfrentar, entre otras, son las categorías que se desarrollarán a continuación. La importancia de este grupo de variables radica en que "los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político".[109]

a. **Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos:** Esta variable tiene que ver con los factores externos a la estructura normativa y que afectan el logro de los objetivos. Hoy la Ley de Víctimas se encuentra en su cuarto año implementación, y cuenta con una vigencia de 6 años adicionales (2021). Con el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos se vislumbró un cambio importante en la concepción del conflicto y el reconocimiento de millones de víctimas con ocasión de este. Así la Ley de Víctimas es uno de sus mayores logros.

   Los diálogos que se surten en la Habana con la guerrilla de las FARC-EP, traen este tema a la coyuntura actual (factor exógeno). En la negociación del punto 5 relacionado con los derechos de las víctimas se tuvo en cuenta los avances logrados con la implementación de la Ley de Víctimas y la institucionalidad existente para este cometido. No obstante lo anterior, una vez firmados los acuerdos y llegado el momento de su implementación es factible enfrentarse a ajustes institucionales que podrían o bien fortalecer las instituciones existentes o enfocar los esfuerzos en la creación de nuevas estructuras.

   El apoyo económico, que como se evidenció anteriormente no es suficiente, y que se pretende tener para la implementación de la Ley de Víctimas, está sujeto a las

[109] Sabatier, Paul A. Mazmanian, Daniel A. La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. Pág. 346.

decisiones que sobre el postconflicto se tomen, toda vez que los acuerdos ratificarán el trabajo ya realizado por la Unidad para las Víctimas y el SNARIV, inyectando recursos adicionales para la continuidad y refuerzo del trabajo o se realizaran cambios institucionales redireccionando los recursos y el apoyo a otra institucionalidad. Teniendo en cuenta lo dicho por las partes que avanzan en el diálogo, es claro el fortalecimiento económico a la política de víctimas independientemente de la institucionalidad, ya que existe un compromiso frente a *"tomar todas las medidas necesarias para la financiación plena y efectiva de la política de atención y reparación integral a víctimas, incluyendo el fortalecimiento del Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, la ampliación de sus fuentes de financiación y de los mecanismos de captación de recursos, así como la promoción de los mecanismos de participación y de veeduría como dispositivo de control de las víctimas sobre el Fondo. El Estado concurrirá subsidiariamente a la reparación de las víctimas cuando quienes individualmente causaron los daños en el marco del conflicto no tengan recursos suficientes para repararlos".*[110]

Mencionaré brevemente los puntos acordados entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP que tienen una relación directa con la política de reparación colectiva y que fortalecen los esfuerzos realizados a través de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El acuerdo sobre las víctimas del conflicto armado establece un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que *"combina mecanismos judiciales que permiten la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en los términos que establece la Jurisdicción Especial para la Paz, con mecanismos extrajudiciales complementarios que contribuyan al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido, la búsqueda de los seres queridos desaparecidos y la reparación del daño causado a personas, a colectivos y a territorios enteros".*[111]

---

[110] Borrador conjunto Gobierno Nacional y FARC-EP. Punto 5, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. Pág, 5.

[111] Ibídem. Pág, 58.

El Sistema Integral está compuesto por 5 componentes, uno de ellos es el de Medidas de reparación integral para la construcción de la paz.

Dentro de este componente se desarrollan las siguientes acciones:

- Actos tempranos de reconocimiento de reparación colectiva.
- Acciones concretas de contribución a la reparación.
- Reparación colectiva en el fin del conflicto
- Rehabilitación psicosocial.
- Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior.
- Medidas sobre restitución de tierras.
- Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas.

Hoy, los factores exógenos están a favor de la reparación de las víctimas y el Programa de Reparación Colectiva. El fin de la guerra, traería para el caso de Pueblo Bello, la posibilidad de avanzar en las garantías de no repetición y en la implementación de las medidas ya acordadas. Una firma de los acuerdos y el posicionamiento de la institucionalidad permitiría una inyección de recursos y consecuentemente la restitución de los derechos a través de las medidas de reparación. Es importante anotar que Turbo se encuentra dentro de los municipios priorizados para la implementación de los acuerdos en el postconflicto, lo que aumenta la posibilidad de contar con mayores recursos económicos y refuerza la tesis sobre los cambios positivos que puede acarrear un acuerdo de paz.

En relación con las condiciones socioeconómicas que afectan al ente local, cabe extender las conclusiones que sobre el acuerdo de paz se han mencionado. Sin embargo la destinación que realiza el mandatario para la reparación colectiva sigue estando en el ámbito de la voluntad política.

b. **Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley:** esta variable hace referencia al nivel de atención

que prestan los medios de comunicación al problema socialmente identificado y que pretende modificar la Ley. Los estudios que se han realizado sobre los reportes de notas en medios de comunicación durante el año 2015[112] evidencian una mención constante sobre el trabajo de la Unidad para las Víctimas y su relación directa con los acuerdos de paz que se adelantan en la Habana. A continuación presento el comportamiento que se ha evidenciado.

TOTAL NOTAS											
Enero	**Feb**	**Marzo**	**Abril**	**Mayo**	**Junio**	**Julio**	**Agos**	**Sept**	**Oct**	**Nov**	**Dic**
277	580	540	780	604	980	915	-	682	932	770	1.373

El cuadro anterior nos muestra que hay una tendencia de aumento, a medida que transcurren los meses, sobre las notas que se realizan del trabajo de las Unidad para las Víctimas con un pico final en el mes de diciembre. Una razón puede atribuirse al logro de los diferentes acuerdos que se han logrado en los diálogos de paz.

TONO					
Enero	**Feb**	**Marzo**	**Abril**	**Mayo**	**Junio**
-	-	12% Favorable 72% Neutral 16% Negativo	17% Favorable 63% Neutral 20% Negativo	9% Favorable 85% Neutral 6% Negativo	15% Favorable 78% neutral 7% Negativo

TONO					
Julio	**Ago**	**Septiembre**	**Octubre**	**Noviembre**	**Diciembre**
8% Favorable 88% Neutral 4% Negativo	-	16% Favorable 69% Neutral 15% Negativo	7% Favorable 88% Neutral 15% Negativo	9% Favorable 99% Neutral 1% Negativo	31% Favorable 63% neutral 6% Negativo

[112] buho, Clarity for leaders.

Esta variable ha tenido sus cambios más notorios y ha afectado positivamente el balance del trabajo realizado por la institucionalidad encargada de implementar la Ley, en los momentos de cambio más importantes como son los acuerdos logrados. Así, durante el último semestre del 2015, pero específicamente los meses de noviembre, octubre y diciembre, en los cuales se discutió y aprobaron los componentes de justicia transicional en la los diálogos que se adelantan en la Habana, se evidencia un crecimiento respecto de la opinión favorable y una disminución en cuanto a la opinión negativa sobre los avances de la Ley. Lo anterior refuerza lo planteado por los autores respecto de la intervención de los medios en momentos coyunturales y de cambios políticos.

En relación con Pueblo Bello la atención de los medios se ha concentrado en los avances y cumplimiento de las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejando de lado el proceso de reparación colectiva que se adelanta.

c. **Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos:** el apoyo público con el que ha contado la Ley de Víctimas durante su vigencia se ve condicionado por dos factores principalmente.

Uno de ellos, como lo mencioné en la variable a, tiene relación directa con los diálogos que se adelantan en la habana. Los derechos de las víctimas y su garantía es uno de los temas principales que entran al debate. Más allá de los avances que se presentan en la mesa de negociaciones, un sector importante de la sociedad propende por la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado y la reparación de los daños ocasionados.

El segundo factor, al que quiero hacer referencia, pero que afecta de forma negativa el apoyo a los objetivos normativos está relacionado con las víctimas falsas que logran sobrepasar las barreras del sistema haciéndose acreedores de beneficios económicos a los cuales no tienen derecho. Esta práctica es constantemente atacada, pone en duda la credibilidad de la política sumando detractores y dando razones de peso para los opositores de la Ley.

De nuevo es importante mencionar que el constante seguimiento que los poderes legislativo y judicial hacen sobre la implementación de Ley, logran mantener en la agenda pública el tema bajo estudio. Un claro ejemplo de esta afirmación es el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, donde constantemente a través de su seguimiento, se trae al espacio público y a discusión los avances en la garantía del goce efectivo de las víctimas.

Específicamente en el caso de Pueblo Bello el apoyo público se logra por las presiones que genera el cumplimiento a las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, más que por los avances o retrocesos propios del proceso de reparación colectiva.[113]

d. **Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables:** El éxito de esta variable está definido en la posibilidad de organización de los promotores de la Ley. La Ley de Víctimas cuenta con el apoyo de diferentes grupos y organizaciones no gubernamentales que propenden por la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto.

Por un lado, las víctimas, grupo objetivo, de acuerdo a sus afinidades y características comunes se han organizado integrando organizaciones que pretenden el seguimiento a la implementación de la Ley de Víctimas. Estas organizaciones constantemente se pronuncian respecto de las decisiones políticas que se toman generando apoyo o rechazo frente a las mismas.

Por otra parte, es la sociedad civil quien constantemente genera un control sobre las disposiciones normativas buscando la garantía de los derechos.

Las actitudes de estos grupos de interés cambian constantemente dependiendo del grado de afinidad con las decisiones adoptadas. Sin importar el sentido de acuerdo

[113] Entrevista María Fernanda Gamboa, Coordinadora de la Zona Antioquia, Urabá y Eje Cafetero.

o desacuerdo, los grupos y organizaciones generalmente propenden por el cumplimiento de la Ley.

Específicamente en el caso de Pueblo Bello se evidencia una mayor organización y empoderamiento de los derechos por parte de sus pobladores, una vez se ha desplegado el programa de reparación colectiva, *"hoy la comunidad cuenta con organizaciones como Arrieros por la Paz y la Asociación Talento y Futuro, y todas ellas participan del proceso de reparación. Líderes que en el pasado se encontraban divididos ahora hacen parte de una misma organización. El proceso los ha fortalecido y ellos fortalecen al proceso"* [114]

e. **Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación:** hacen parte de este grupo tres instituciones principales que intervienen en el proceso de implementación: la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Prosperidad Social.

Es el Presidente de la República el principal promotor y movilizador de la Ley de Víctimas. El grado de afinidad de este con los objetivos normativos es determinante para la movilización del ejecutivo en su totalidad. Los medios de comunicación han evidenciado un apoyo constante a la implementación de la Ley y la apuesta por la paz[115]. Así mismo el comité ejecutivo, máximo órgano de la política y liderado por el Presidente, y que por Ley debe reunirse cada seis meses, lo ha hecho en 8 ocasiones[116], que si bien no lo ha hecho con regularidad ha dado cumplimiento a lo exigió por la Ley.

---

[114] Ibídem.
[115] http://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-santos-sanciono-ley-victimas/241121-3; http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Junio/Paginas/20150617_01-Presidente-Santos-afirma-desminado-Ley-Victimas-Restitucion-Tierras-inicio-postconflicto-Colombia.aspx; http://www.cmi.com.co/presidente-santos-espera-que-fiscalia-revise-caso-de-periodista-jineth-bedoya; http://www.diariodelhuila.com/9-de-abril/en-abril-llegaremos-a-las-500000-victimas-reparadas-presidente-santos-cdgint20150409115346192.
[116] Sesiones: 25-11-2011, 24-05-2012, 09-01-2013, 30-09-2013, 23-12-2014, 08-09-2015, 30-12-2015, 08-04-2016.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es un actor estratégico en la apuesta de la Ley. Como se vio anteriormente, el universo de atención no es menor e implica una gran cantidad de recursos. La priorización que de estos se haga es determinante. La investigación ha demostrado que los recursos han disminuido y si la tendencia continua, la reparación colectiva no tendrá ningún sustento para su realización.

Por su parte Prosperidad Social, como cabeza de sector, puede influir en el posicionamiento que de la política de víctimas se haga. Así, el Decreto 4157 de 2011 decreta la adscripción de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y determina *"que las funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas guardan concordancia con el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación y que a través de ellas se ejecutan las políticas de dicho Sector, en el marco de sus competencias legales".*

De igual forma el Decreto 4802 de 2011, el cual establece la estructura de la Unidad para las Víctimas, consagra en su artículo primero que La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, sin embargo estará adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

De nuevo, será determinante los cambios que puedan generar los acuerdos que se logren en la mesa de negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, direccionando el apoyo a la institucionalidad existente o a nuevas estrategias.

Remitiéndonos al caso de Pueblo Bello, respecto de las otras entidades del SNARIV del nivel territorial, específicamente el ente local en relación con su apoyo para lograr la implementación del Plan de Reparación Colectiva este no ha sido constante, *"la administración local no ha dado prioridad a la reparación colectiva. Este no ha sido el caso de la Gobernación de Antioquia con quien se ha conseguido una articulación y se ha logrado sacar adelante las medidas de reparación.*

También han participado activamente en el proceso instituciones como el SENA, el ICBF y el DPS".[117]

f. **Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la ley:** como fue explicado en las variables relacionadas con la estructura del proceso de implementación por la ley, el apoyo así como el compromiso de los funcionarios encargados de liderar la implementación de la Ley de Víctimas es real y contundente.

De acuerdo a los planteamientos de los autores, la Unidad para las Víctimas es una institución nueva creada para el único fin de llevar a cabo la implementación de la Ley de Víctimas, cumpliendo lo establecido por el marco de análisis en lo que tiene que ver con "[…] el compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos normativos y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa […] si la dependencia es nueva y tiene gran visibilidad al haber sido creada después de una intensa movilización política […]"[118].

Como plantea el marco de análisis, no caer en la rutina burocrática y perder el apoyo brindado actualmente, se convierte en el reto actual.

En el Caso de Pueblo Bello, desde la Unidad para las Víctimas es notorio el liderazgo y compromiso por parte de los funcionarios encargados. El avance en la Ruta Operativa de Reparación, la implementación de medidas así como las gestiones realizadas para la movilización de recursos evidencia una buena gestión de la Unidad para las Víctimas como entidad coordinadora. Debe anotarse que no sucede lo mismo con los funcionarios responsables desde el ente local. Las diferentes evidencias apuntan a que el apoyo no ha sido ejemplar.

[117] Entrevista María Fernanda Gamboa, Coordinadora de la Zona Antioquia, Urabá y Eje Cafetero.
[118] Ibídem. Pág. 356.

VARIABLES DEPENDIENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Para dar desarrollo a las variables dependientes del proceso de implementación que plantean los autores, se propone el siguiente cuestionario que permitirá conocer el grado de acatamiento por parte del grupo objetivo, los impactos reales así como los impactos percibidos específicamente del Programa de Reparación Colectiva.

El cuestionario dará respuesta a las siguientes variables: a. Acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras; b. Impactos reales de las decisiones políticas. Su concordancia con los objetivos normativos; c. Impactos percibidos. Su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes.

- ¿Cree usted que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, específicamente el Programa de Reparación Colectiva, ha logrado los resultados propuestos?
- ¿Cuáles fueron los principales daños que se ocasionaron al sujeto colectivo?
- ¿El programa de reparación colectiva responde a los daños ocasionados al sujeto colectivo?
- ¿El Programa de Reparación Colectiva logra la dignificación de las víctimas que hacen parte del sujeto colectivo?
- ¿Con el Programa de Reparación Colectiva se ha fortalecido la presencia del Estado? ¿En qué sentido?
- ¿Con el Programa de Reparación Colectiva es posible pensar en la reconstrucción del tejido social?

4.1.3 Lecciones

a. TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS

Las 4 variables analizadas que componen la tratabilidad de los problemas, se pueden analizar en dos niveles: por un lado, el caso específico de Pueblo Bello, y por el otro, el universo total que debe atender la política de reparación colectiva.

Sobre el caso de Pueblo Bello podemos afirmar, **que el problema que pretende atender la política bajo estudio es heterogéneo y de difícil tratabilidad**. Basados en las variables que tienen relación con la diversidad del comportamiento prohibido, el porcentaje de la población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado y el alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo se concluye que las modificaciones no son menores, que estas deben responder a unas necesidades y requerimientos específicos e impactar a un universo considerable buscando la satisfacción de sus derechos.

Un aspecto positivo está relacionado con la variable “dificultades en el manejo del cambio”, al existir, para este caso, una teoría causal que permita relacionar los cambios ocasionados con el programa implementado dando solidez a la norma y en consecuencia a la posibilidad de medir los resultados obtenidos. No debe olvidarse que el éxito de esta variable está condicionado a la gestión que realicen los funcionarios competentes en cuento a la apropiación del proceso por parte de la comunidad.

Al analizar la tratabilidad del problema en el universo total que debe atender la política, los resultados coinciden maximizando la dificultad en los mismos. En esta ocasión estaríamos hablando de un universo que abarca todo el territorio colombiano, con características particulares para cada caso y afectaciones diferentes, así como medidas propias que responden a las necesidades y daños causados.

b. ESTRUCTURA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA LEY

Haciendo un análisis sobre las variables relacionadas con la estructura del proceso de implementación por la ley, hay un cumplimiento parcial en la mayoría de ellas. Así en cuanto al grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos y el grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley total, hay una comprensión total en cuanto a su cumplimiento.

Tres de las variables, validez de la teoría causal incorporada a la ley, grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación y la asignación

del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos se cumplen parcialmente.

Por su parte, las variables que hacen referencia a la precisión y jerarquización de los objetivos normativos y los recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación, tienen una valoración negativa para el caso de la reparación colectiva, estos en razón a que no hay una jerarquización clara respecto de los programas a implementar y por ende a la distribución de los recursos, a su vez este último elemento no se corresponde con el universo de atención.

Este análisis respecto del proceso de estructuración de la Ley se hace a un nivel macro de política y sus resultados se extienden al caso específico de pueblo Bello.

c. VARIABLES POLÍTICAS

Es evidente que existe un panorama cambiante relacionado con la etapa por la que atraviesa el país a un posible escenario de terminación del conflicto, lo que conduce a cambios estructurales.

El análisis realizado en un nivel macro de política muestra un escenario positivo, toda vez que solo la variable relacionada con el apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación presenta poco clara respecto de su compromiso. Las variables restantes se esperarían inciden de forma positiva en la implementación de la Ley.

Si la lectura se hace sobre el sujeto de Pueblo Bello, el panorama no es igual de alentador. Las variables transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos y los cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables tienen una tendencia positiva.

Por su parte las variables nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley y las variaciones en el apoyo público

a los objetivos normativos es negativo en la medida en que no se generan los efectos esperados.

Por último, el apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación y el compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la ley apuntan a una discrecionalidad por parte de los funcionarios que no siempre se ha traducido en un apoyo decidido.

d. VARIABLES DEPENDIENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

La entrevista realizada a las personas que hacen parte del sujeto de reparación colectiva tiene una tendencia a reconocer que la política ha logrado importantes avances en la implementación y que avanza por un buen camino para el logro de los resultados.

Es posible constatar que la política si está respondiendo a los daños ocasionados por el conflicto y que se ha fortalecido la presencia del Estado con el programa desplegado. De igual forma se ha podido avanzar en la reconstrucción del tejido social.

Todavía está por verse si se dará un cumplimiento total a lo pactado en los planes de reparación, y por ello la pregunta de si la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, específicamente el Programa de Reparación Colectiva, ha logrado los resultados propuestos, aún no podría responderse en términos absolutos.

5. Conclusiones

La reparación integral se ha configurado como uno de los elementos de la justicia transicional y para el caso colombiano como un paso necesario para avanzar en la construcción de la paz. Específicamente la reparación colectiva es la política que permite llegar a las comunidades donde ha existido una violación sistemática de los Derechos Humanos y una ausencia prolongada del Estado, buscando la reconstrucción de su tejido social, la restitución de los derechos y la dignificación de las víctimas siempre orientada bajo el daño que fue causado.

La estructura de este trabajo ha permitido hacer una aproximación tanto a la gestión pública, específicamente el marco de análisis planteado por Sabatier y Mazmanian, y a la política de reparación colectiva en Colombia. Igualmente ha permitido adentrarnos en un caso específico, la comunidad de Pueblo Bello, evidenciando las fortalezas y las falencias de la política al momento de su implementación. Retomemos las principales conclusiones.

5.1 La Gestión Pública en la Etapa de Implementación de las Políticas Públicas

Como fue abordado en el primer capítulo las políticas públicas pueden ser analizadas desde diferentes corrientes teóricas. Se han dado grandes debates con el fin de encontrar una marco de análisis completo que reúna los elementos principales a la hora de estudiar tanto la toma de decisiones como su procesos cuando se pretenden realizar cambios sustanciales frente a un problema socialmente identificado.

Expuestas varias clasificaciones sobre el análisis de las políticas públicas, el trabajo desarrolla y pone sobre la mesa elementos propios de las teorías mixtas al estudiar la interrelación necesaria entre el Estado y la Sociedad en la configuración de las políticas públicas. Es perceptible a los ojos del lector, durante el desarrollo del trabajo, que no solo

en el proceso de toma de decisiones sino en el proceso mismo de implementación concurren tanto las instituciones como reguladores de un comportamiento y la sociedad, configurada en la población beneficiaria y grupos de interés, buscando la exigibilidad de sus derechos. De esta forma la implementación de la política y su cumplimiento es el resultado de este juego de tensiones que apuntan en este caso a un fin común.

Otro de los elementos que se rescatan con la investigación es la combinación necesaria de elementos objetivos y subjetivos para el estudio de una situación determinada. De esta forma el enfoque integracionista cobra valor, al dar relevancia no solo a los datos objetivos sino a los relatos y juicios de valor de quienes participan en el proceso de cambio, así como también a la comprensión de la participación de grupos de poder que intervienen en la toma de decisiones buscando la satisfacción de sus propios intereses y que no puede ser ajena al análisis que se realiza.

Los anteriores elementos se presentan constantemente en el marco planteado por Sabatier y Mazmanian quienes estipulan variables medibles a partir de datos objetivos pero de la misma forma variables que dependen de las coyunturas políticas y económicas que pueden cambiar el curso de las decisiones. Así, lo que se pretende es producir estatutos y programas buscando la efectividad en la implementación a partir del cumplimiento de unos requisitos. La gestión pública se enfoca en maximizar las acciones emprendidas mediante **una acción técnica causal que pretende un resultado concreto y aceptabilidad política y social de dicha acción.**

Como se vio en el desarrollo del trabajo, y en razón a la naturaleza de la política de reparación colectiva, se hizo evidente que los resultados de las acciones adoptadas son evaluados por la comunidad en la medida en que estos son aceptados, en el grado en que se ha vinculado a su desarrollo a los directamente implicados o beneficiados, reforzando así, los elementos de la eficacia de la acción pública: nexo causal, resultados y procedimiento.

La clasificación realizada por el marco de análisis plantea una división frente a aquellas variables que hacen referencia i) a factores generales de proceso de implementación de la Ley y ii) a variables dependientes del proceso de implementación.

Los factores del proceso de implementación de la Ley pretender determinar:

- **La tratabilidad de los problemas que enfrenta la política:** con este grupo de variables se busca entender el grado de dificultad del problema que se afronta. Acá se presentan los siguientes componentes: dificultades en el manejo del cambio, diversidad del comportamiento prohibido; porcentaje de la población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado, alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo.

- **La forma en que la ley estructura el proceso de implementación:** esta categoría está orientada a comprender la forma en que se estructuró el proceso de implementación de la Ley así como a los objetivos que se pretenden alcanzar. Se abarcan los siguientes componentes: precisión y jerarquización de los objetivos normativos, validez de la teoría causal incorporada a la ley, recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación, grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación, grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos, asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos, grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley.

- **Variables políticas que desencadenan en el apoyo brindado:** este grupo de variables pretende comprender todos aquellos factores que inciden en la implementación de la Ley pero que son externos a esta. Encontramos acá los siguientes elementos: transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos, nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley, variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos, cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables, apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación, compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la ley.

5.2 La Reparación Colectiva

Como se desarrolló en el apartado correspondiente fue posible identificar la relación existente y necesaria proporción entre derechos colectivos, daño y reparación.

Existe en Colombia y en el mundo, toda una línea de trabajo que pretende atender aquellas comunidades, grupos sociales y políticos que hacen parte de una colectividad al propender por intereses comunes y que son salvaguardados en sus derechos colectivos cuando se presenta una violación propia de su existencia.

La normatividad tanto nacional como internacional respecto de los derechos colectivos nos lleva a concluir que existe un andamiaje jurídico que pretende su protección cuando estos han sido vulnerados, para el caso que nos ocupa, en el marco del conflicto armado. De esta forma encontramos que se han elaborado diferentes clasificaciones de los daños con el fin de construir una respuesta adecuada respecto a su reparación.

En Colombia, en el marco de la Justicia Transicional, con el fin de buscar reparar integralmente a las víctimas, específicamente en su dimensión colectiva, se crea el Programa de Reparación Colectiva que busca responder a los daños ocasionados, restituyendo los derechos y reconstruyendo el tejido social propendiendo por el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Varios trabajos e investigaciones se han realizado respecto del Programa de Reparación Colectiva en Colombia la mayoría de estos orientados a medir sus alcances. Dichos estudios han contribuido a la materialización de la política actual. Considerando que hay avances significativos en la implementación de la política es el momento de analizar sus impactos y la efectividad de sus acciones.

Los estudios comparados nos ayudan a identificar elementos negativos de la política que podrían evitar a que un futuro Colombia los repita.

5.3 La Política de Reparación Colectiva en Colombia

Una recopilación normativa nos lleva hasta la materialización del Programa de Reparación Colectiva contenido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta misma Ley consagra la creación de la institucionalidad que tendrá a su cargo la implementación y los lineamientos que definen el proceso de ejecución.

La reparación colectiva se configura en Colombia como un elemento trascendental para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y comprende las medidas de indemnización, restitución, satisfacción y garantías de no repetición.

La reparación colectiva recae en los sujetos de reparación colectiva que son aquellas comunidades, grupos y organizaciones sociales y políticas que hayan sufrido violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Esta tendrá lugar en los siguientes casos:

a. El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;
b. La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;
c. El impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

La reparación colectiva propende por: el reconocimiento y la dignificación; la reconstrucción del tejido social y cultural; la recuperación psicosocial; la recuperación y fortalecimiento de la institucionalidad; el fomento de la reconciliación y la convivencia pacífica.

Como se plasmó al inicio del trabajo, la construcción institucional que se ha realizado respecto de la política de reparación colectiva ha permitido afirmar que la reparación colectiva busca la restitución de los derechos a partir de los daños causados; contribuye a la reconstrucción del tejido social, la convivencia y la reconciliación; y aporta a la políticas de desarrollo al satisfacer derechos económico, sociales y culturales.

El Programa de Reparación Colectiva se compone de una ruta operativa que atraviesa las siguientes fases:

- Fase de identificación del sujeto de reparación colectiva.
- Fase de alistamiento para iniciar la construcción de los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Fase de identificación y diagnóstico de los daños colectivos de los sujetos de reparación colectiva.
- Fase de diseño y formulación concertada del Plan Integral de Reparación Colectiva.
- Fase de implementación.
- Seguimiento, evaluación y monitoreo.

En la actualidad el Estado Colombiano avanza en el proceso de reparación colectiva de más de 300 sujetos de reparación. El Programa de Reparación Colectiva se vale de diferentes herramientas que hacen posible su implementación. Las herramientas que se identificaron en el desarrollo del trabajo fueron: instancias de coordinación, instrumentos de planeación, instancias de seguimiento y monitoreo, herramientas de control y sanción e indicadores de medición. Estos elementos juegan diferentes papeles en la implementación de la política que hacen de esta de una realidad.

La Ley de Víctimas estará vigente hasta el año 2021, fecha en la cual debe haber avanzado en la reparación tanto individual como colectiva dando cumplimiento a las metas establecidas.

El documento Conpes 3726 de 2012 establece que para el año 2021 deben existir 833 planes de reparación colectiva formulados con participación de la víctima que cuenta con acompañamiento en su implementación. Esta meta supone un trabajo arduo y la sinergia perfecta de las diferentes herramientas que se han explicado con anterioridad

5.4 Estudio de Caso de la Comunidad de Pueblo Bello

La metodología del estudio de caso seleccionada para demostrar las hipótesis planteadas al inicio de este trabajo permitió ahondar en un sujeto de reparación colectiva y su paso por el Programa de Reparación Colectiva. Pueblo Bello fue el caso seleccionado.

Pueblo Bello se encuentra ubicado en el Municipio de Turbo, Antioquia. Es un corregimiento que se compone de 8 veredas: Sinaí, Monomacho, La Ilusión, El Caucho, Lucio, Galilea, La Esperanza y la Unión. Desde el año de 1985 Pueblo Bello ha sido atacado por diferentes grupos armados al margen de la ley debido a su ubicación estratégica, quienes han buscado ejercer el control del territorio.

Uno de los actos más conocidos fue en 1990 cuando ocurrió la masacre de 43 campesinos hecho atribuido a grupos paramilitares bajo el mando de Fidel Castaño. Por este hecho la Corte Interamericana de Derecho Humanos en el año 2006 declaró al Estado Colombiano responsable de los hechos y ordenó la reparación material e inmaterial de las víctimas.

Posteriormente y con ocasión de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, desde el año 2012, el Estado en Cabeza de la Unidad para las Víctimas y con la concurrencia de diferentes autoridades nacionales y locales ha desarrollado acciones encaminadas a implementar el Programa de Reparación Colectiva en la comunidad de Pueblo Bello.

A la fecha se ha logrado avanzar en mayoría de las etapas de la ruta de reparación y actualmente los esfuerzos están encaminados a la implementación de las medidas acordadas con la comunidad.

El diagnóstico del daño realizado en Pueblo Bello identificó daños económicos, daños sobre la tierra, daños psicosociales, daños ocasionados por la ausencia u omisión del Estado, daños culturales y comunitarios (daños en el tejido social, daños socioculturales, transformaciones en las prácticas y formas organizativas). Con ocasión de los daños identificados se concertaron las siguientes medidas de reparación que en la actualidad están siendo implementadas.

Tabla 23 Medidas y su relación con los daños ocasionados en ejecución.

Medida de Reparación	Implementar acciones que permitan la dignificación de las víctimas.	Propender por la recuperación de espacios recreativos que permitan la ocupación provechosa del tiempo libre y contribuyan al desarrollo humano integral, y al fortalecimiento comunitario.	Implementación de programas de capacitación y formación que permitan la cualificación de las personas orientados a superar los daños económicos.	Propender por el retorno de la comunidad en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad.	Promover y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en las dimensiones en que pudo haberse limitado por causa del conflicto armado a través de programas de formación.	Promover y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación en las dimensiones en que pudo haberse limitado por causa del conflicto armado a través de programas de formación.
Daños colectivos	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios	Económicos.	Educación.	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios
Acciones	-Reconocer al corregimiento de Pueblo Bello como un escenario de reconciliación, convivencia, armonía y paz, donde se permitan crear espacios de conciliación para trabajar en la eliminación de la estigmatización que se tiene sobre sus habitantes. -Construcción de un centro social comunitario en el corregimiento que permita la reintegración de la comunidad, el fortalecimiento comunitario y cultural y que se convierta en espacio de encuentro. -Adecuación de una cancha (fuera de las instalaciones educativas), para generar espacios socio - culturales en la comunidad.	-Generar acciones encaminadas a realizar y apoyar encuentros comunitarios con el fin de integrar a la población del corregimiento y a sus veredas con actos de fortalecimiento cultural, recreacional y de vinculación familiar y social. Implementación de programa de formación en artes y cultura para niños, niñas y adolescentes.	-Realizar diagnóstico y determinar posibles cursos de formación orientados a mujeres y hombres, jóvenes y adolescentes de acuerdo a las necesidades propias de ellas y ellos que les permita reconstruir y fortalecer su plan y proyecto de vida.	- Determinadas por el plan de retorno, en especial crear el servicio de saneamiento básico, agua potable y alcantarillado.	- Realizar el proceso de alfabetización en población desescolarizada del corregimiento.	-Gestionar la recuperación de la infraestructura educativa y la reactivación de la formación académica que existía en el corregimiento. -Dotación de implementos educativos (aulas de ciencia y tecnología, laboratorios, instrumentos y materiales artísticos, de teatro o bandas musicales) a la institución educativa del corregimiento y sus sedes veredales. -Establecer prioridad para la población del corregimiento en acceso a carreras universitarias a través de becas para las víctimas del conflicto armado, que permitan a los jóvenes mejorar su calidad de vida, el de sus familias y la comunidad.

Medida de Reparación	Implementar un programa de restitución colectiva de redes productivas y económicas que permitan generar alternativas de desarrollo para la comunidad de Pueblo Bello.	Atención Integral a la primera infancia, madres lactantes y gestantes.	Mejoramiento de las formas de comercialización y movilidad de los bienes y personas.	Garantizar la recuperación y mejoramiento del acceso a los servicios de salud integral del corregimiento de Pueblo Bello.	Propender por el fortalecimiento y recuperación de los encuentros organizativos y comunitarios y el tejido social.	Garantías para ejercicio de los derechos de verdad, justicia y garantías de no repetición.
Daños colectivos	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios	Culturales y comunitarios	Económicos.	Políticos.	Políticos, culturales y comunitarios.
Acciones	-Implementación de un proyecto que propenda por el mejoramiento la seguridad alimentaria en familias que se encuentran con ingresos inferiores a un salario mínimo. -Sostenibilidad económica de las familias que habitan el corregimiento (acceso a tierras, proyectos productivos que generen dinámica económica comunitaria)	- Acompañamiento pedagógico, componente nutricional y atención biopsicosocial.	-Diagnóstico e intervención en las vías veredales del corregimiento. La adecuación de estas vías es necesaria para que la población no vuelva a ser revictimizada.	-Dotación con personal, materiales y equipos de salud, garantizando la atención completa a los usuarios (Se solicita que no se entienda esta acción como cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH).	- Implementación de la estrategia de reconstrucción del tejido social - Entrelazando. Mejoramiento de las relaciones sociales y familiares. -Cualificación de conocimientos en DDHH y capacidades de liderazgo para líderes hombres, mujeres, jóvenes y adolescentes del corregimiento.	-Conocer el estado de avances de las investigaciones para el juzgamiento de los responsables.

Recordemos que el marco teórico nos plantea una serie de variables que pretenden orientar la política a una efectiva implementación.

Identificaré nuevamente cada una de las variables dando una conclusión breve del análisis realizado en el capítulo anterior.

Las variables del primer componente, pretenden reconocer la magnitud el problema que estamos enfrentando. Acá encontramos:

Tabla 24 Resumen variables: tratabilidad de los problemas

TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS	
Dificultades en el manejo del cambio	Existe una teoría causal valida que permite relacionar los cambios producidos con la política de reparación colectiva. La comunidad de Pueblo Bello podrá identificar los cambios logrados con ocasión del Programa de Reparación colectiva.
Diversidad del comportamiento prohibido	La población de Pueblo Bello es diversa y con necesidades particulares. La política de reparación colectiva debe responder a las particularidades de raza, género y edad.
Porcentaje de la población en una jurisdicción cuyo comportamiento necesita ser modificado	El programa de Reparación Colectiva debe lograr niveles de satisfacción en un corregimiento compuesto por 8 veredas.
Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo	El plan de reparación colectiva se compone de 11 medidas con 18 acciones relacionadas con construcción y adecuación de infraestructura; creación y focalización de programas de educación; generación de servicios de salud; fortalecimiento para la generación de empleo y desarrollo; atención psicosocial y rehabilitación

Las anteriores conclusiones nos llevan a afirmar que estamos frente a un problema de difícil tratabilidad. El universo por atender no es menor, las necesidades son diversas y las acciones son complejas de materializar.

Es claro que existe un nexo entre los resultados obtenidos y la política pero que depende en gran medida del trabajo realizado en la etapa de alistamiento. El éxito de esta variable esta medido por la capacidad de involucramiento tanto de la institucionalidad como de la comunidad en el proceso de reparación.

El segundo grupo de variables busca identificar los objetivos normativos y la estructura del proceso de implementación de la ley.

Tabla 25 Resumen variables: estructura del proceso de implementación por la ley

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN POR LA LEY	
Precisión y jerarquización de los objetivos normativos	En relación con la Unidad para las Víctimas no hay una clara priorización del Programa de Reparación Colectiva respecto de los otros programas que comprende la Ley, de igual forma la destinación de los recursos para la

	implementación de las medidas no cuenta con criterios identificados que permitan medir los tiempos de ejecución de los planes de reparación. Respecto de las entidades del SNARIV tanto nacionales como territoriales la jerarquización tampoco es evidente. Incluso tratándose de los entes locales la priorización que se haga respectos de las acciones a implementar en Pueblo Bello están mediadas por la voluntad política.
Validez de la teoría causal incorporada a la ley	Es posible afirmar que son comprendidos los vínculos existentes entre la intervención gubernamental y los objetivos del programa. Hay claridades sobre la finalidad de la política y la necesaria intervención gubernamental. No obstante lo anterior, la jurisdicción de los funcionarios está mediada por la voluntad y la intervención de muchos actores.
Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación	La magnitud del problema no se corresponde con los recursos asignados. La asignación de recursos al Programa de reparación Colectiva ha disminuido con el paso de las vigencias y la ejecución de las mismas no se da en su totalidad.
Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación	Si bien la Ley cuenta con diferentes herramientas que permiten realizar un control para el cumplimiento y aporte a los objetivos estatutarios, los mismos no son sancionatorios. Un aliado importante son los órganos de control, el poder judicial y legislativo.
Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos	La estructura del proceso permite identificar responsables y competentes a medida que avanza la ruta de reparación. Pueblo Bello cuenta con responsables para cada una de sus medidas. La implementación está condicionada por la capacidad de gestión de los funcionarios encargados y la voluntad política de los mandatarios locales.
Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos	Hay un compromiso real y contundente de implementar los objetivos de la Ley por parte de la Unidad para las Víctimas. En relación con las entidades del SNARIV este no es siempre constante. En Pueblo Bello hay evidencias de un apoyo parcial por parte de la autoridad municipal.
Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley	La política de reparación colectiva es una política participativa en todas sus instancias. Pueblo Bello ha avanzado en las etapas de la ruta de forma conjunta y concertada.

Este análisis nos permitió evidenciar un cumplimiento parcial en las variables. La atención debe ponerse en los siguientes puntos álgidos:

- Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación: como se ha dicho en repetidas ocasiones, si bien la Ley está dotada de instrumentos que permiten realizar un seguimiento al aporte y cumplimiento de los responsables y competentes, estos instrumentos pueden convertirse en un canto a la bandera si no acarrean consecuencias o sanciones. La Unidad para las Víctimas tendrá que recurrir a instrumentos legales que le permitan tener cierto nivel de jerarquía respecto de las otras instituciones si se quiere lograr un nivel mayor de éxito en el papel de ente coordinador.

- Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos: está demostrado el compromiso por lograr los objetivos de la Ley de los funcionarios de la Unidad para las Víctimas. Esto podría verse opacado por la falta de voluntad de las otras instituciones. Así, deben trabajarse en estrategias que logren vincular a las entidades que no avancen en la línea de la política, generando incentivos o incluso imponiendo sanciones.

- Precisión y jerarquización de los objetivos normativos: trabajar en unos criterios objetivos que permitan distribuir los recursos para implementar las medidas teniendo en cuenta no solo el avance en la ruta, dará claridades sobre tiempos reales de finalización y respuesta a las víctimas.

- Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación: alternativas de cooperación y alianzas público privadas deben ser la alternativa para aumentar los recursos y las posibilidades de ejecución. De nuevo, los acuerdos de paz y una posible redistribución de los recursos aportaría al avance en la restitución de los derechos.

El tercer grupo de variables buscan identificar los factores externos que tiene directa incidencia en la implementación de la Ley.

Tabla 26 Resumen variables: políticas

VARIABLES POLÍTICAS	
Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos	Se vislumbra un panorama positivo con la firma del acuerdo de paz. Esto traería consigo el fin de la guerra y por consiguiente avanzar en las garantías de no repetición. Los cambios institucionales y la implementación de los acuerdos permitirían una inyección de recursos lo que redunda en la implementación de medidas. Pueblo Bello podrá ser priorizado como una zona de implementación de acuerdos.
Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta la ley	Los cambios políticos actuales han permitido mantener en la agenda pública el tema bajo estudio. Las notas positivas han aumentado y las negativas disminuido. Respecto de Pueblo Bello no es el Programa de Reparación Colectiva quien llama la atención de los medios. Son las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus avances lo que ha llamado la atención.
Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos	La Ley de Víctimas cuenta con un apoyo público constante. Los diálogos que se adelantan en la Habana y un posible acuerdo de paz ponen de presente el tema. El apoyo público en el caso de Pueblo Bello se logra por las presiones que genera el cumplimiento de las órdenes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables	Son múltiples las organizaciones alrededor de la Ley de Víctimas que busca su implementación. Este apoyo se ve condicionado en ocasiones por las decisiones políticas que se acogen. La sociedad civil constantemente realiza un control y seguimiento sobre la implementación. En Pueblo Bello es posible evidenciar una mayor organización y empoderamiento de los derechos a partir de la puesta en marcha del Programa de Reparación Colectiva.
Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación	Hay un apoyo tangible por parte del ejecutivo respecto de la implementación de la Ley. No es tan claro el apoyo municipal a los objetivos normativos.
Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la ley	El compromiso de los funcionarios encargados de liderar la implementación de la Ley de Víctimas es real y contundente. En el caso de Pueblo Bello ha sido evidente la buena gestión por parte de los funcionarios de la Unidad para las Víctimas. La apropiación de la entidad municipal no es contundente.

Hay un panorama de cambio en la situación actual que atraviesa el país. Como quedó plasmado en el acuerdo del punto 5, el fin del conflicto solo puede favorecer la política de víctimas, específicamente el Programa de Reparación Colectiva.

Como se concluyó en el capítulo anterior en un nivel macro de política el escenario es positivo. Debe hacerse un esfuerzo adicional por trabajar en la variable que hace referencia al apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación ya que en el nivel municipal se ha evidenciado cierta falta de compromiso.

En cuanto a Pueblo Bello, las conclusiones son diferentes. Si bien las condiciones sociales y económicas apuntan a un mejor escenario en el futuro cercano, la actuación de las autoridades locales sigue condicionada a la voluntad y discrecionalidad de los mandatarios. Es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento y vinculación que hagan de este proceso algo único para el ente territorial, donde sea evidente la importancia del éxito en la medida que se restituyen los derechos, se avanza en la satisfacción de los mínimos vitales, se trabaja en el desarrollo de la región y se empodera a las víctimas como ciudadanos de derechos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio y edición. EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y Gestión Pública. México. 2006.
- Aguilar Villanueva, Luis F. Política Pública: una mirada al presente y al futuro en revista OPERA, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, No. 12. 2012.
- Ávila Ordóñez, María Paz. Corredores Ledesma, María Belén. Los Derechos Colectivos. Hacia su efectiva comprensión y protección. Ecuador. 2009.

- Bello Albarracín, Martha Nubia. Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2014.
- Bonache, Jaime. El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, características y defensas.
- Borrador conjunto Gobierno Nacional y FARC-EP. Punto 5, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.
- buho, Clarity for leaders.
- Centro de Justicia Transicional y la Asociación Pro Derechos Humanos. “Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las Reparaciones Colectivas en el Perú”. 2007.
- Corporación Escuela Galán. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Diagnóstico del Daño Sujeto de Reparación Colectiva del corregimiento de Pueblo Bello del municipio de Turbo departamento de Antioquia.

- Cisterna Cabrera Francisco. Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. Theoria 2005. Chile.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- Corte Constitucional, Sentencia No. T-254 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. CASO DE LA MASACRE DE PUEBLO BELLO VS. COLOMBIA. SENTENCIA DE 31 DE ENERO DE 2006.
- Corbetta, Piergiorgio. Metodologías y técnicas de investigación social. 2007.
- Documento Conpes 3712 de 2011. Plan de Financiación para la Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011
- Documentos Conpes 3726 de 2012. Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011, “por el cual se reglamente la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 4802 del 20 de diciembre de 2011, “por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
- Decreto 4157 del 3 de noviembre de 2011 “por el cual se determina la adscripción de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
- Gil Alzate, Hernán Darío. Conflicto, Mediación y Memoria. Justicia Restaurativa y Daño Colectivo. Medellín: Corporación Universitaria Remington. 2012.
- GMH ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.
- Informe de Rabat, el concepto y los desafíos de las reparaciones colectivas. Centro Internacional para la Justicia Transicional. 2009.

- Ley 472 de 1998, “ por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.
- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del confl¬icto armado interno y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”.
- Ley 1592 de 2012, por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005, "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".
- Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- Majone, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
- Memorias de la Reparación. FOTOMUSEO y La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. 2013.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. Las Políticas Públicas. Ariel. España, Barcelona 1985.
- Plan de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”.
- Plan de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un Nuevo País”.
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

- Programa Institucional de Reparación Colectiva-PIRC.
- Resultados contribución entidades territoriales en cumplimiento de política pública de víctimas, vigencia 2014.
- Roth Deubel, André-Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia. 2002
- Roth Deubel, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia. 2010.
- Sabatier, Paul A. Mzmanian, Daniel A. La implementación de las políticas públicas: un marco de análisis. México, 2007.
- Subirats, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1989.
- Unidad para las Víctimas. MATRIZ DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACÓN COLECTIVA COMUNIDAD DE PUEBLO BELLO.
- USAID. Organización Internacional para las Migraciones. Del daño a la reparación colectiva: la experiencia de 7 casos emblemáticos. Procesos Digitales Ltda. Bogotá, Colombia. Agosto de 2012.
- Vargas Díaz Francis y Sandoval Juan Pablo. Reparación Colectiva, postconflicto y democracia: El gran reto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Contraloría General de la República. Economía Colombiana. 2013.
- Vargas Velásquez, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena Editores. Bogotá, Colombia. 1999.
- Vallejo Franco, Beatriz Eugenia. La reparación colectiva en Colombia: un desafío que apenas comienza. Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. 2011.
- Voces y Miradas de la reparación Colectiva. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Gobierno de Estado Unidos a través de

su Agencia para el Desarrollo Internacional y el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones. 2014.

- http://www.unidadvictimas.gov.co/
- https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx
- https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx
- http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2014/PRESUPUESTO_2014.pdf
- http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/2013/presupuesto_2013.p
- http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/ejecucion_presupuestal/EJECUCION_A_DICIEMBRE_DE_2014.pdf
- http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/ejecucion_presupuestal/2013_EJECUCION.pdf
- http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/ejecucion_presupuestal/EJECUCION_UNIDAD_A_ENERO_DE_2015.pdf
- http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ejecucionacumuladamarzo2016.pdf
- http://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-santos-sanciono-ley-victimas/241121-3
- http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Junio/Paginas/20150617_01-Presidente-Santos-afirma-desminado-Ley-Victimas-Restitucion-Tierras-inicio-postconflicto-Colombia.aspx
- http://www.cmi.com.co/presidente-santos-espera-que-fiscalia-revise-caso-de-periodista-jineth-bedoya
- http://www.diariodelhuila.com/9-de-abril/en-abril-llegaremos-a-las-500000-victimas-reparadas-presidente-santos-cdgint20150409115346192
- https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional