

# Capítulo 5

---

---



# Experiencia de retorno en El Salado. Estado de la reparación integral y planes de desarrollo<sup>1</sup>

Katleen Marún Uparela<sup>2</sup>, Ramón Medina Arteta<sup>3</sup>

## Resumen

---

Investigación realizada en torno a la reparación colectiva de comunidades asentadas en el departamento de Bolívar, de donde desprende el análisis de la situación actual de los procesos de retorno de sujetos colectivos, como el caso de El Salado, tomado como referente para analizar y evaluar los temas de retorno y reparación colectiva en la región Caribe, por haber sido el proyecto piloto implementado por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación en 2008, que posibilitó la inclusión preferente en la Ley de víctimas de los temas de reparación colectiva, como uno de los componentes de la reparación integral, y el reconocimiento de la participación de la comunidad en la elaboración de sus programas de reparación. El análisis partió de un examen de las políticas públicas orientadas a la población víctima del conflicto, incluidas en los planes de desarrollo del Carmen de Bolívar, para determinar si a partir de la formulación de los respectivos planes se propende a garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas del despojo y el desplazamiento y, en consecuencia, el logro de un retorno efectivo así como de una reparación integral y transformadora, o si, contrario a esto, dichas políticas presentan

---

1 Artículo resultado de investigación del proyecto denominado Observatorio de Jurisprudencia en Restitución de Tierras del departamento de Bolívar, de la Universidad del Sinú seccional Cartagena, con financiación interna.

2 Abogada, egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, magíster en Desarrollo y Cultura de la Universidad Tecnológica de Bolívar, y en Cooperazione e Sviluppo de la Università degli Studi di Palermo, Italia., docente investigadora de la Universidad Tecnológica de Bolívar, adscrita al grupo de investigación Justicia Global de la misma Universidad.

3 Abogado de la Universidad de Cartagena, especialista en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Maestrante en Conflicto Social y Construcción de Paz de la Universidad de Cartagena, Docente investigador de la Universidad del Sinú, seccional Cartagena, miembro del Grupo de Investigación Sociedad y Derecho de la misma Universidad. Correo electrónico: rmedinaa@unisinucartagena.edu.co

falencias. Se pudo constatar en el análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar que la administración municipal no estructuró el contenido de su plan de desarrollo de acuerdo con su realidad política, social y económica; tal situación no aporta a la garantía de derechos de su población víctima, a la reconciliación en sus regiones ni a la recomposición social para avanzar hacia el goce efectivo de derechos.

**Palabras clave:** conflicto armado, víctimas, restitución de tierras, reparación integral.

## Abstract

---

Research carried out on collective reparation of communities settled in the department of Bolivar, from which the analysis of the current situation of the processes of return of collective subjects, such as the case of El Salado, is taken as a reference to analyze and evaluate the issues of return and collective reparation in the Caribbean region, for having been the pilot project implemented by the National Commission for Reparation and Reconciliation in 2008, which made possible the preferential inclusion in the Victims' Act of the issues of collective reparation, as one of the components of comprehensive reparation, and the recognition of community participation in the development of its reparation programs. The analysis was based on a review of the public policies aimed at the population that was a victim of the conflict, included in the Carmen de Bolívar Development Plans, to determine whether, based on the formulation of the respective development plans, they aimed to guarantee the restoration of the rights of the victims of dispossession and displacement, and consequently the achievement of an effective return and comprehensive and transformative reparation, or whether these policies were lacking. The analysis of the El Carmen de Bolívar Development Plan showed that the municipal administration did not structure the content of its Development Plan in accordance with its political, social and economic reality, and this situation does not contribute to guaranteeing the rights of its victim population, to reconciliation in its regions, and to social recomposition, in order to advance towards the effective enjoyment of rights

**Keywords:** armed conflict, victims, land restitution, integral reparation

## Introducción

Desde hace más de cincuenta años, Colombia ha padecido un conflicto armado interno complejo, determinado por una serie de causas estructurales dentro de las cuales la cuestión sobre la tierra (en razón a la inadecuada configuración de la ocupación, distribución y uso del territorio) tiene relevancia. En las regiones más afectadas, este conflicto se presenta como el mayor justificante para que el despojo, el desplazamiento forzado y la fraudulenta venta masiva de tierras se conviertan en parte de la cotidianidad de quienes habitan esas zonas, fraccionando el tejido social; así también ha ocurrido en departamento de Bolívar (territorio ubicado en el norte de la región Caribe, con población vulnerable), específicamente en las subregiones de Montes de María.

En ese contexto generalizado de violencia en el que vivía el país (que afectó de manera muy particular y con consecuencias muy variadas cada territorio), y con el interés de mitigar los efectos del conflicto así como de restablecer los derechos de la población víctima, el Gobierno colombiano, por primera vez en mucho tiempo, apostó por la puesta en marcha de un modelo de justicia transicional que tuviera como piedra angular la reparación integral de las víctimas, asimismo, la implementación de una serie de medidas adicionales en procura de la garantía efectiva de todos aquellos derechos que por ocasión del conflicto les fueron vulnerados injustamente. Para tal propósito, promulga la Ley 1448 de 2011, conocida también como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Teniendo en cuenta que la presente investigación se enmarca en la ejecución del proyecto de Observatorio de Jurisprudencia en Restitución de Tierras del departamento de Bolívar, el objetivo principal de este avance de investigación se centra en hacer monitoreo al proceso de reparación colectiva y experiencia de retorno de El Salado, para determinar cuál ha sido la incidencia o inclusión de medidas orientadas a garantizar el cumplimiento del Plan Integral de Reparación Colectiva de esta comunidad, en el plan de desarrollo del cuatrienio pasado, en el Carmen de Bolívar, cabecera municipal del corregimiento El Salado.

Así las cosas, el problema que aborda la presente investigación gira en torno al siguiente interrogante: ¿Cuál es el nivel de inclusión de políticas de atención y reparación a víctimas del conflicto armado en el plan de desarrollo del Carmen de Bolívar del cuatrienio pasado, tomando como caso de referencia el proceso de reparación colectiva de El Salado?

## **Metodología**

La presente investigación pretende mostrar desde el análisis de información primaria y secundaria, los resultados en torno al estudio de los planes de desarrollo, en armonía con los planes integrales de reparación colectiva, para determinar, por una parte, la presencia de políticas públicas que en concreto estén orientadas a atender temas identificados como prioritarios por los sujetos de reparación colectiva en sus planes, y por otra, la percepción que estos tienen acerca del proceso de reparación colectiva, la pertinencia de las políticas públicas y la presencia de las instituciones en el mismo, en especial el caso estudiado: El Salado.

Por ello, se parte del análisis de la importancia de la inclusión en los planes de desarrollo de políticas públicas coherentes en materia de atención y reparación integral a víctimas, tomando como punto de referencia las necesidades concretas de los sujetos de reparación colectiva, para aterrizar en el análisis del plan de desarrollo del Carmen de Bolívar, de cara a los requerimientos identificados por el sujeto de reparación de El Salado en la formulación de su Plan Integral de Reparación Colectiva.

### **Políticas públicas de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado y planes de desarrollo**

Colombia intenta nuevamente buscar la reconciliación nacional mediante la implementación de un sistema de justicia transicional, con la promulgación de la Ley 1448 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras: “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Esta norma, “además de determinar quiénes son las personas que deben considerarse como consideran víctimas del conflicto armado, establece la

reparación integral de las mismas, y dentro de dicha reparación contiene una modalidad novedosa conocida como la restitución de tierras” (Vergara, et al., 2018, p. 80).

A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 el Gobierno colombiano, por primera vez en mucho tiempo, apostó por la puesta en marcha de un modelo de justicia transicional que tuviera como piedra angular la reparación integral de las víctimas y la implementación de una serie de medidas adicionales en procura de la garantía efectiva de todos aquellos derechos que, por ocasión del conflicto, les fueron vulnerados injustamente.

El surgimiento de esta norma no puede entenderse como un proceso aislado, ni mucho menos como una iniciativa exclusiva del poder Ejecutivo, por el contrario, estuvo determinada en el seno mismo del activismo de la sociedad civil; en especial, la propia comunidad víctima del conflicto, quienes a través de la movilización social y la activación de mecanismos judiciales y no judiciales llevaron al reconocimiento “formal”, por parte de Estado y de la sociedad en general del flagelo y, además, a que empezaran a tomar las medidas necesarias para conjurarlo.

Al tenor de Marún y Medina (2017), se puede decir que, con esta norma:

Se pasó de un escenario en el que las víctimas estaban olvidadas de la intervención estatal e incluso concebidas como un problema marginal, a otro en el que los órganos Judicial, Ejecutivo y Legislativo aportaron las herramientas para que esas condiciones se superaran, como producto de las acciones jurídicas emprendidas constitucionalmente por la misma sociedad civil como impulsora determinante para la exigibilidad de derechos. (p. 18)

Lo anterior, principalmente, por la incorporación los Principios internacionales sobre la lucha contra la impunidad (que engloban: derecho a saber, derecho a la justicia, garantías de no repetición de las violaciones, derecho a obtener reparación) y los principios internacionales sobre el derecho a las víctimas a obtener reparaciones, de los cuales son destinatarios y titulares las víctimas, en reconocimiento al sufrimiento y necesidades a las que se vieron sometidas con ocasión del conflicto. En el

seno del derecho internacional son dos criterios importantes para entender el desarrollo normativo y judicial posterior, de protección de derechos de víctimas, sobre todo, de la teoría en torno a la reparación integral con vocación transformadora.

Hoy, después de haber transcurrido siete años de implementación de esta norma, se ha hecho evidente que los contenidos establecidos en ella, por sí solos, no generan las transformaciones necesarias para que las víctimas de la violencia puedan gozar de manera plena de todos sus derechos.

Es por ello que la normativa en estudio trae consigo una serie de mandatos dirigidos a los gobiernos territoriales, para que hagan efectivas las medidas en favor de las víctimas, siendo la implementación de políticas públicas de atención y reparación integral la herramienta más importante para la satisfacción de los derechos de las víctimas en las respectivas entidades territoriales, y que deben, en consecuencia, estar obligatoriamente contenidas en sus correspondientes planes de desarrollo.

De esta manera, siguiendo lo expuesto por la Unidad de víctimas (2014, p. 12), encontramos que:

La Ley de Víctimas señala como requisito obligatorio la inclusión de objetivos, líneas estratégicas y asignaciones presupuestales para la política de víctimas en el Plan de Desarrollo Municipal o Departamental. Ésta es la base para la ejecución de todas las políticas públicas durante el período de gobierno de la Entidad Territorial.

Es así como el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 establece:

Con miras al cumplimiento de los objetivos trazados en el artículo 161, y en concordancia con los artículos 172 y 173, y dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales procederán a diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de

desarrollo y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

A partir de ese lineamiento podemos determinar dos momentos muy definidos de la manera en que se debe implementar las políticas públicas en favor de las víctimas a partir de la Ley 1448 de 2011; por una parte, la estructura o confección de las políticas públicas deben atender a cierto tipos de criterios que le son transversales y que siempre deberán ser observados; por otro lado, el seguimiento y evaluación de esas políticas se hará teniendo en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población víctima.

Siguiendo con lo anterior, tenemos que a partir de los mandatos de la Ley 1448 de 2011, la política de víctimas y restitución de tierras se estructura a partir de cuatro componentes que reflejan los objetivos de la ley y los decretos complementarios para comunidades y grupos étnicos. Cada uno de estos componentes tiene una naturaleza propia que por sí sola no es suficiente para dar respuesta a las necesidades de la población víctima. En este contexto, para dar un correcto abordaje de la política de víctimas en el plan de desarrollo, de acuerdo con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2015), se presenta el detalle de cada componente, medida y eje transversal:

Prevención y protección: el Estado debe utilizar diferentes programas y estrategias para prevenir las violaciones a los derechos humanos (prevención temprana y urgente); del mismo modo, debe adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y funcionarios que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación, especialmente de restitución de tierras.

Atención y asistencia: su objetivo es garantizar la recuperación de condiciones que le permita a las víctimas del conflicto armado interno llevar una vida digna y su incorporación a la vida social, política y económica, asimismo, el goce efectivo de los derechos que les han sido vulnerados.

Reparación integral: la población víctima debe ser reparada de manera efectiva, integral y diferenciada, para compensar los daños ocasionados por el conflicto armado. La reparación puede ser individual o colectiva,

según los afectados por el hecho victimizante. Este componente, hay que decirlo, está conformado por diferentes medidas, entre las que se destaca la restitución de las víctimas a sus territorios.

Verdad y justicia: la verdad busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de los hechos, los motivos y las circunstancias en que se cometieron los hechos victimizantes, mientras que la justicia consiste en el esclarecimiento de las violaciones, la identificación de los responsables y su respectiva sanción.

Los anteriores parámetros de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral, que deben ser tenidos en cuenta para la creación de políticas públicas en favor de las víctimas, se complementan, a su vez, con cuatro ejes transversales, estos son: participación de las víctimas, sistemas de información, articulación nación territorio y enfoque diferencial. Estos ejes transversales tienen por objeto apoyar de forma integral el cumplimiento de la política, pues: generan procesos de articulación territorial; facilitan la interlocución con la población víctima; incentivan el uso de tecnologías de información y comunicaciones para la prestación de servicios, y fortalecen las capacidades institucionales, territoriales y sociales.

Por otro lado, en cuanto al seguimiento y evaluación de esas políticas, el parágrafo del artículo 251 del Decreto 4800 de 2011, establece que los distritos y municipios, deberán diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluación a sus políticas, planes, programas y proyectos teniendo en cuenta los diferentes hechos victimizantes, la participación de las víctimas, el enfoque diferencial e, igualmente, el goce efectivo de los derechos de la población víctima.

Partiendo de esas estipulaciones, contenidas tanto en la ley como en sus decretos reglamentarios, encontramos que para el éxito de esas medidas la Ley 1448 de 2011 establece como fin mismo de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, el goce efectivo de sus derechos constitucionales, vulnerados con el hecho victimizante sufrido.

A partir de esta postura, la Ley de Víctimas retoma el concepto traído desde 2004 por la sentencia hito T-025, referido a los doce efectivos de derechos que de acuerdo con la definición de Guerrero (2010, p. 56) se trata

de un criterio efectivo para establecer la cobertura, calidad y sostenibilidad de la política pública frente al desplazamiento forzado por la violencia. Este concepto es muy importante porque, según la misma Sentencia T-025:

Las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

Así, la idea del goce efectivo de derechos, como medida de las políticas que se implementen en favor de las víctimas, se continúa desarrollando en las normas que reglamentan a la Ley 1448 de 2011, siendo una de las más importantes el Decreto 4800 de 2011, que en su artículo 260 establece lo siguiente:

Mecanismos de seguimiento y evaluación. La unidad administrativa especial para la atención y reparación integral a las víctimas, coordinará un sistema integral de seguimiento y evaluación, el cual estará conformado por las herramientas que se presentan a continuación y por las demás que considere convenientes.

(...) 5. indicadores de goce efectivo de derechos de la población víctima.

Parágrafo 3°. Las entidades territoriales deberán tener en cuenta los resultados de la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos de las víctimas, realizadas por ellas mismas o por el gobierno nacional, al momento de elaborar o actualizar sus planes de desarrollo territorial y sus planes de acción. (Subrayas fuera del texto original)

Una vez aclarado el concepto de goce efectivo de derechos, se presentan los indicadores principales que lo conforman, los cuales guían las acciones de la nación y los territorios frente al tema: vida, libertad, seguridad, integridad, subsistencia mínima, salud, educación, reunificación familiar, identificación, alimentación, vivienda digna, generación de ingresos, retornos y reubicaciones, reparación integral, verdad y justicia. En todo caso, las metas establecidas en dichos planes deben apuntar a un

resultado que contribuya al goce efectivo de los derechos de las víctimas; además, deben ser claras frente a los productos y servicios que la entidad entregará para contribuir con este objetivo mayor.

No es necesario, como lo apunta el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), que las metas relacionadas con víctimas se encuentren concentradas en un capítulo único, sino que pueden quedar establecidas, dependiendo de la naturaleza de la oferta, en otros objetivos del plan. Es importante establecer, en todo caso, un responsable claro (secretaría, dependencia del municipio o departamento, funcionario) del cumplimiento y reporte del indicador.

Por último, hay que advertir, según el criterio del DNP, que los indicadores que se adopten deben obedecer a los siguientes criterios: (a) contexto y diagnóstico de la entidad territorial específicamente; (b) características de las personas víctimas que habitan el territorio y que serán atendidas; (c) necesidades y particularidades de las mismas de acuerdo con el enfoque diferencial; (d) las metas se deben fijar teniendo en cuenta las capacidades y condiciones fiscales del municipio o departamento, y (e) los indicadores de producto deben procurar concentrar acciones de gestión estratégicas solamente (DNP, 2015, p. 13).

## **El caso de El Salado**

El Salado es un corregimiento del municipio El Carmen de Bolívar, ubicado en la subregión de Montes de María, que fue escenario de una de las más grandes masacres y violaciones de derechos humanos que han ocurrido en el país. Dicha masacre, a manos de paramilitares, tuvo lugar entre el 16 y el 21 de febrero de 2000, dejando un saldo de 60 víctimas fatales.

En el contexto de la masacre se produjeron torturas, agresiones sexuales, violaciones, homicidios entre otros hechos victimizantes a los cuales fue sometida la población de El Salado, sin distinción de género ni edad. Los hechos ocurridos, además de generar el elevado número de muertes, obligaron a los sobrevivientes a desplazarse masivamente y abandonar sus tierras, en consecuencia, se acabó con la organización y el tejido social de la comunidad, generando la pérdida de redes de producción y comercialización, pérdida de la infraestructura de servicios públicos

(acueducto y energía eléctrica), daño a las redes de apoyo social, a las organizaciones sociales, al buen nombre, la dignidad de las víctimas y a la seguridad comunitaria y daño en los servicios y la infraestructura educativa y de salud (El Salado, 2008).

Ocho años después de la perpetración de la masacre, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación contando con el apoyo de la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) desarrollaron junto con la comunidad de El Salado un proyecto piloto de reparación colectiva, en el cual con la participación de la comunidad pudieron identificarse los daños y afectaciones que habían sufrido, asimismo fue posible la determinación de ciertas medidas de reparación para esos daños identificados.

Este primer ejercicio con la comunidad de El Salado permitió que años más tarde, en 2011, se incluyera de manera explícita en el articulado de la Ley 1448 (o Ley de víctimas y Restitución de Tierras) el concepto de reparación de manera colectiva, teniendo en cuenta aquellas afectaciones causadas por los hechos victimizantes que superan el ámbito individual de la persona, llegando a afectar aspectos relacionados con la dinámica de un grupo, una comunidad u organización social.

Es por lo anterior que El Salado presenta una especial particularidad, debido a ello, ha sido una comunidad que ha tenido la atención y la intervención de múltiples actores, por tratarse de un caso “bandera” en reparaciones colectivas, siendo uno de los primeros colectivos en iniciar este proceso. En ese sentido, El Salado es uno de los casos que brinda una mayor riqueza analítica, pues ofrece la oportunidad de estudiar las diferentes etapas del proceso de reparación colectiva y la forma como se han desarrollado en la comunidad, puesto que se encuentra en la última fase del proceso.

### **Balance de la ruta de reparación colectiva de El Salado**

Producto de sesiones de trabajo con sujetos de reparación colectiva que han tenido por objeto la interacción próxima con las comunidades, se ha logrado establecer un panorama general de diagnóstico sobre la percepción

que tienen del estado actual de los procesos de reparación colectiva y la forma como estos se están llevando a cabo en cada territorio, atendiendo a las particularidades de cada comunidad.

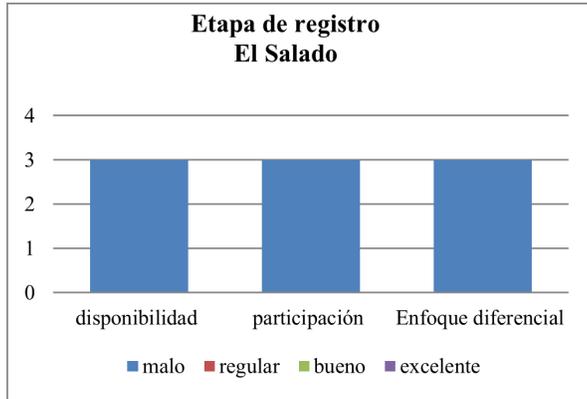
En ese sentido, se presentan inicialmente los resultados y la información primaria obtenida, para contrastarla con el estudio de las fuentes secundarias sobre el Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar, partiendo de la base de que el sujeto El Salado se encuentra ubicado en la quinta etapa de la ruta de reparación colectiva; es decir, en la implementación del Plan Integral de Reparación Colectiva (en adelante PIRC).

Teniendo en cuenta lo avanzado que se encuentra este sujeto en la ruta de reparación, se hace un análisis con los participantes de las sesiones de trabajo de cada fase de la ruta, para observar aspectos como la disponibilidad, la participación de la comunidad y enfoque diferencial.

En este orden de ideas, se entiende esta primera como la puesta a disposición por parte de la Unidad y de las instituciones de todos los recursos logísticos, espacios y funcionarios necesarios para la realización de las actividades; la segunda como la comunicación oportuna a la comunidad sobre la realización de las actividades, de tal manera que se garantice su asistencia y participación en las consultas, discusiones y decisiones que les conciernen; finalmente, el tercero, como la consideración por parte de la unidad para las víctimas y las instituciones de las diferencias de género, edad, ciclo vital, discapacidad, entre otras en la realización de las actividades.

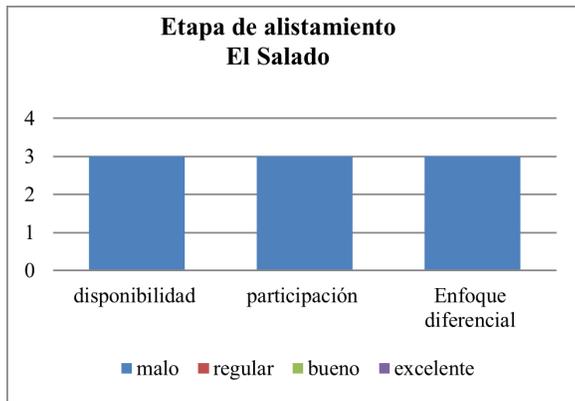
De esta manera, se presentan los resultados de la evaluación hecha por los participantes de las sesiones de trabajo frente a los criterios señalados en cada fase de la ruta:

**Gráfica 1**  
*Etapa de registro El Salado*



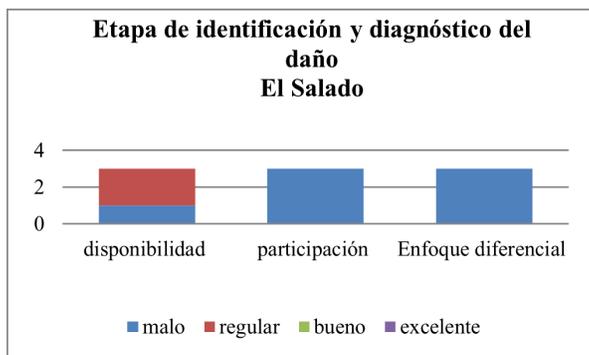
*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con sujetos de reparación colectiva (SRC).

**Gráfica 2**  
*Etapa de alistamiento El Salado*



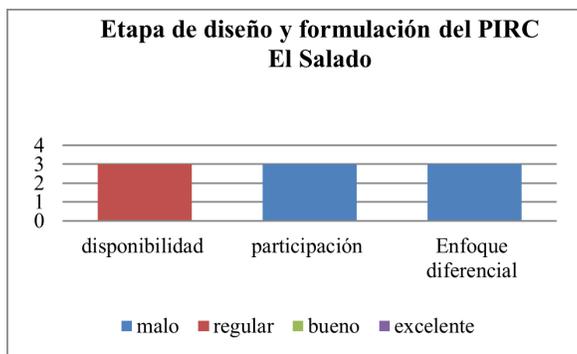
*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con sujetos de reparación colectiva (SRC).

**Gráfica 3**  
*Etapa de identificación y diagnóstico del daño El Salado*



*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con SRC.

**Gráfica 4**  
*Etapa de diseño y formulación del PIRC El Salado*



*Nota.* Fuente: elaboración propia con base en información recopilada en las sesiones de trabajo con SRC.

De lo anterior se puede inferir que la disponibilidad de la unidad de víctimas y demás instituciones del orden nacional y territorial que, por mandato legal, deben estar involucradas en el proceso de reparación colectiva no es la adecuada; pues, tal como lo afirman los miembros del SRC, estas instituciones no ponen a disposición de las comunidades, en este caso de la comunidad de El Salado, los recursos y funcionarios necesarios para el desarrollo de las actividades propias de cada fase de la ruta.

De esta manera, tenemos que en la mayoría de las fases la disponibilidad es calificada como mala o regular por parte de los miembros del SRC de El Salado, quienes señalan que el motivo de dicha calificación obedece a que

“no existe coordinación y voluntad política entre las instituciones”; de modo que se asegure la presencia de estas, y que en la mayoría de las ocasiones son los miembros del SRC quienes deben encargarse de la logística de los espacios y recursos para llevar a cabo las actividades en el marco de la ruta de reparación colectiva.

Adicionalmente, frente a la disponibilidad, los miembros del SRC afirman que las instituciones no cuentan con el tiempo suficiente, puesto que el tiempo destinado a las actividades con la comunidad es siempre corto, registrando en repetidas ocasiones su aplazamiento por parte de las instituciones. De igual forma, los participantes de las sesiones de trabajo afirman que las instituciones no se encuentran “disponibles” para atender sus llamadas telefónicas y peticiones; señalan serios obstáculos en la comunicación con las autoridades e instituciones.

En esta misma línea, los saladeros consideran en lo que respecta a la participación de la comunidad en todas las etapas de la ruta de reparación colectiva que esta fue “mala”, pues, a causa del incumplimiento repetitivo y los frecuentes aplazamientos por parte de las instituciones, algunos de los miembros de la comunidad fueron perdiendo la confianza en estas y en el proceso, disminuyendo su interés en la participación de las reuniones y actividades a realizar. Por esta razón, se puede inferir que el “incumplimiento” de las instituciones fue generando afectaciones a la participación de la comunidad, a pesar de que las actividades podían ser comunicadas con anterioridad.

Otro aspecto en relación con la participación, que es manifestado por los miembros del SRC, está ligado al desconocimiento de algunas propuestas o necesidades, para poder incluir dentro del PIRC “proyectos” no propuestos ni señalados como prioritarios por la comunidad, como la construcción de “una casa del pueblo”. Lo anterior demuestra que hay aspectos en los que el PIRC ha sido formulado de espaldas a ciertas necesidades y propuestas de la comunidad, identificadas como prioritarias por sus miembros.

En torno al enfoque diferencial, como aspecto importante para tener en cuenta en todas las etapas de la ruta de reparación colectiva, puede observarse que los miembros del SRC hacen énfasis en el “desconocimiento de medidas con enfoque diferencial”, pues “nunca han hablado ni hecho

charlas acerca del enfoque diferencial”, además, les preocupa de manera especial que no existan “tratos ni programas específicos para los niños y adultos mayores”.

En este punto se señala que no tener en cuenta el enfoque diferencial en el trabajo realizado en la ruta de reparación colectiva de una comunidad que ha sido víctima, puede generar, en ocasiones, acciones con daño para esa comunidad, dando lugar a rupturas mayores del tejido social y de las dinámicas comunitarias.

Entre otros aspectos señalados por los participantes como problemáticos en las distintas fases de la ruta de reparación colectiva, se resalta la importancia de ser “acompañados y atendidos por funcionarios que tengan conocimiento de lo que significa ser víctima”, ya que los funcionarios a cargo de las actividades a realizar en el marco de la ruta “no demuestran preocupación suficiente para que el proceso sea beneficioso y exitoso”.

En líneas generales, se puede inferir que el proceso de reparación colectiva en El Salado ha tenido marcados inconvenientes en relación con el desarrollo de las actividades propias de cada fase de la ruta de reparación colectiva, que pueden resumirse en aspectos como la falta de voluntad y compromiso institucional; la poca disponibilidad de recursos económicos y humanos para un buen acompañamiento técnico y psicosocial a la comunidad; la inexistencia de acciones con enfoque diferencial que tengan en cuenta el género, la edad y condiciones especiales de las víctimas, así como también, la limitada participación que ha tenido la comunidad en el proceso de formulación del PIRC.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a pesar de las dificultades señaladas, el SRC El Salado logra con el acompañamiento de USAID, CNRR y OIM, formular un Plan Integral de Reparación Colectiva para esta comunidad, del cual se presentan seguidamente los aspectos más importantes:

**Figura 1**  
*Diagnóstico de los daños*



*Nota. Fuente: elaboración propia con base en USAID y OIM (2012).*

**Tabla 1**  
*Acciones concretas propuestas*

Medidas de reparación colectiva	Acciones concretas propuestas
<b>Restituir y garantizar el goce efectivo del derecho a la educación.</b>	<p><u>Recomposición del cuerpo docente:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>planes de estudio para docentes e incorporación de docentes con nivel profesional.</li> <li>Mejoramiento del sistema eléctrico, mobiliario, linternas y abanicos de las escuelas.</li> <li>Dotación de elementos para el desarrollo de actividades culturales.</li> <li>Generación de condiciones para la permanencia de los estudiantes como útiles, uniformes y restaurante escolar.</li> <li>Programa de otorgamiento de becas para estudios superiores a los bachilleres.</li> <li>Implementación de un programa de educación para adultos.</li> </ol>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>Implementación del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas de El salado: terapia individual, familiar y acciones comunitarias en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas.</li> <li>Garantizar a las víctimas el acceso gratuito a los servicios incluyendo el acceso a medicamentos y la financiación de gastos de desplazamiento cuando estos estén fuera del lugar de residencia de la víctima.</li> <li>La instalación y mantenimiento de módulos de salud en las veredas.</li> </ol>
<b>Garantizar la recuperación y mejoramiento del acceso a los servicios de salud integral de la comunidad urbana y rural del corregimiento de El salado.</b>	

**Restitución de la libertad religiosa y de cultos.**

- 
- a. Construcción y adecuación del templo cristiano y el católico, asimismo, acciones de recuperación de las fiestas religiosas y rituales.
  - b. Reconstrucción del cementerio: iluminación, amurallado, reparación de bóvedas deterioradas y ampliación.
- 

**Apoyo y fortalecimiento para la recuperación de las organizaciones del corregimiento (Junta del Acueducto, Asocampesinos por la Paz, ASODESBOL, la Comunidad Educativa, Madres Comunitarias y Mujeres Unidas).**

- a. Programas de fortalecimiento a las organizaciones y proyectos para habilitar nuevas relaciones de solidaridad, intercambio y confianza, también para fortalecer emprendimientos colectivos de orden económico, educativo y sociocultural que tengan en cuenta las particularidades de edad y género: proyectos culturales y en derechos humanos para mujeres y jóvenes, que promuevan el encuentro intergeneracional y acciones de igualación de género.
  - b. La creación de un fondo económico especial destinado a apoyar las iniciativas, proyectos y emprendimientos de las organizaciones.
- 

**Construcción, mejoramiento y mantenimiento de las redes e infraestructura de los servicios públicos que fueron deterioradas por efectos del conflicto y garantía de prestación del servicio.**

- a. Reparación, ampliación y mejoramiento de la calidad de acueducto comunitario, pozos, represas y similares en el corregimiento y sus veredas.
  - b. Legalización de los predios del acueducto comunitario, para que conserve su naturaleza de bien colectivo.
  - c. Implementar un programa de electrificación de las veredas y el resto de la zona rural circundante a El Salado.
  - d. Reparación, mantenimiento, instalación y mejoramiento de la calidad de las redes eléctricas.
  - e. Creación de mecanismos jurídicos para perdonar las deudas por energía eléctrica para el tiempo que duro el corregimiento en total abandono.
-

**Programa de restitución colectiva de las redes productivas, comerciales y económicas de la comunidad de El Salado.**

- 
- a. Proyectos productivos con titulación colectiva de los predios, tecnificación, comercialización garantizada de los productos, ingresos mensuales de por lo menos un salario mínimo, condiciones dignas de trabajo, la posibilidad de acceder a seguros de vejez, invalidez y riesgo frente a la naturaleza para quienes no tienen propiedad rural y para quienes tienen tierras en abandono forzado.
  - b. Línea especial y prioritaria de créditos para proyectos colectivos comunitarios.
  - c. La terminación y mejoramiento de la carretera El Carmen-El Salado, para que permita transportar carga y pasajeros, al igual que las vías de acceso a las veredas y a las zonas rurales.
- 

**Programa de dignificación de las víctimas, verdad colectiva, y memoria.**

- a. Reconocimiento público de la condición de población civil de los saladeros por parte del Estado colombiano.
  - b. Reconocimiento por parte de los victimarios, así como que estos pidan perdón públicamente por lo sucedido, de manera especial, a las víctimas mujeres y a líderes sociales de El Salado. Este evento debe contar con la narración a viva voz de lo sucedido en El Salado y la zona rural cercana, lo que debe ser difundido por los medios de comunicación en El Carmen de Bolívar, Cartagena, Barranquilla, Sincelejo y Bogotá. Así como difusión nacional en horarios radiales y televisivos AAA.
  - c. Proceso de resignificación de la cancha del corregimiento.
-

**Garantías para ejercicio de los derechos de verdad, justicia y garantías de no repetición.**

- 
- a. Generación e interconexión a la red pública de telecomunicaciones, conforme a las condiciones geográficas de El Salado, que permitan a sus habitantes hacer y recibir llamadas desde cualquier lugar del corregimiento, como una medida de seguridad comunitaria.
  - b. El Ministerio de Defensa se abstendrá de asignar miembros de la Fuerza Pública a Montes de María que hayan ejercido sus funciones en la región durante la masacre de 1997 y del 2000.
  - c. Visitas e informes periódicos del Defensor Regional del Pueblo y la personería Municipal de El Carmen de Bolívar a El Salado y sus veredas.
  - d. Alertas tempranas, coordinación de acciones de prevención y logística de protección.
  - e. Mecanismos especiales de protección a los líderes y miembros de las organizaciones saladeras y de desarrollo rural que se adelanten en la zona de Montes de María.
  - f. Instalación de un puesto de policía en el corregimiento de El Salado.
  - g. Creación de una veeduría para la ejecución del Plan de Reparación Colectiva de El Salado.
- 

*Nota.* Elaboración propia con base en El Salado (2008).

Tomando en consideración que con la formulación e implementación del PIRC deben llevarse a cabo en el municipio y el corregimiento una serie de acciones orientadas al cumplimiento de las metas, medidas y objetivos trazados en el mismo, se hace importante estudiar el contenido del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar, estructurado en el primer período de vigencia de lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011.

Estos análisis permitirán observar de qué manera fueron incluidas políticas públicas o medidas concretas orientadas a la materialización de las acciones consagradas en el PIRC o que, en algún sentido, coincidan con lo planteado en este documento por las víctimas pertenecientes al SRC El Salado.

## **Análisis de la inclusión de políticas de atención y reparación a víctimas en el Plan de Desarrollo Municipal del Carmen de Bolívar 2012 – 2015**

En este sentido, para el estudio del el Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar “El buen gobierno en marcha 2012-2015”, se analizó la coherencia de las acciones, programas, indicadores y metas para los componentes de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, participación, incidencia, verdad y justicia, con lo propuesto por las víctimas.

Para abordar un estudio que tenga como propósito el análisis de las políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades y el goce efectivo de derechos de un grupo poblacional tan vulnerable como lo son las víctima del conflicto armado, hay que partir de la premisa de que esta debe ser construida con base en una intervención integral, por parte del mismo Estado, dirigida a los individuos, las familias o las colectividades que se han visto afectados por los diferentes actores del conflicto; por ello, las principales acciones contempladas para alcanzar dichos objetivos están enmarcadas a partir de componentes que agrupan medidas diferenciadas.

Lo anterior, principalmente, porque las acciones del Estado en favor de las víctimas no pueden ser configuradas en una sola vía, dado que estarían destinadas a fracasar, de ahí se desprende una de las características principales de las políticas públicas enfocadas a las víctimas, la cual es la de su transversalidad.

Esto quiere decir que la política pública para las víctimas del conflicto armado no se debe limitar a la prestación de un único bien o servicio, sino que está compuesta por un amplio portafolio de bienes y servicios para este grupo poblacional. Por ello comprende una serie de competencias, instituciones, protocolos, rutas, procesos y procedimientos que deben planear y ejecutar de manera articulada las entidades de los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, para el análisis que a continuación realizaremos, respecto de las políticas contenidas en los distintos planes de desarrollo de los municipios y distritos de la región, que son objeto de estudio, partimos por identificar si en cada uno de ellos se encuentran trazados los denominados “Ejes transversales” de la política pública en favor de las víctimas.

Estos ejes son: Participación de las víctimas, Sistemas de información (para brindar una adecuada caracterización que permita la focalización y priorización de la política pública para las víctimas); Articulación Nación-Territorio; y Enfoque diferencial, que contienen, o deberían contener, el conjunto de medidas y componentes relacionados de manera específica con la satisfacción de los derechos de las víctimas, esto con el propósito de establecer su coherencia con el diagnóstico, metas e indicadores y la existencia de relación de las acciones proyectadas con los componentes de prevención, protección, atención, asistencia, reparación integral, participación, incidencia, verdad y justicia de las víctimas, en el marco de la ley 1448 de 2011.

Una vez revisado el plan de desarrollo pudimos identificar una serie de políticas, o medidas, encaminadas a promover el restablecimiento de los derechos de las personas víctimas del conflicto. Tales medidas, se encuentran condensadas en lo que se denomina en el plan de desarrollo “Programa estratégico: Bienestar y protección social en marcha”; distribuidos dentro de los siguientes subprogramas:

- Verdad y justicia en marcha;
- Prevención y protección en marcha;
- Asistencia y atención en marcha;
- Reparación integral en marcha;
- Bienestar colectivo en marcha.

Con esto se busca cumplir con los cuatro componentes transversales a la construcción de políticas públicas, aunque al revisar de manera rigurosa los contenidos, las metas y objetivos de esos subprogramas y su asignación presupuestal, se constata que en realidad no se cumple con los requerimientos de la Ley 1448 de 2011.

El análisis de las medidas planteadas dentro del plan de desarrollo permite afirmar, en primer lugar, que a pesar de que la región, y en concreto el municipio del Carmen de Bolívar y sus corregimientos, tuvo una fuerte zona de influencia del conflicto, no se evidencia dentro del plan de desarrollo el enfoque territorial.

Es decir, se notó la inexistencia de políticas públicas con enfoque territorial, que atiendan las necesidades específicas de grupos poblacionales de víctimas del territorio, partiendo de la base de que el conflicto ha impactado de manera diferente ciertas zonas caracterizadas por condiciones sociales, económicas, culturales e incluso, geográficas, diferenciadas del resto de la población y, por tanto, que requieren de políticas que tengan en cuenta estas diferencias.

Si hacemos una comparación entre las aspiraciones de la población víctima, contenidas en su mayoría en el PICR, y los programas que fueron consignados en el Plan de Desarrollo Municipal, podemos observar como aquellas propuestas no fueron tenidas en cuenta de manera minuciosa por la administración, pues son incluidas medidas, de manera muy general, que no atienden mediante acciones concretas las necesidades identificadas por las víctimas.

Es importante que las medidas que se adopten y que se incluyan en los planes de desarrollo apunten al fortalecimiento del Estado Social de Derecho; en el sentido de reconocer y garantizar los derechos que en su condición de ciudadanos tienen las víctimas a una oferta social adecuada; y, adicionalmente, repararlas por las afectaciones sufridas; restituir sus predios así como territorios despojados o abandonados; impulsar el acceso a la verdad y la justicia e incorporar en el imaginario colectivo los instrumentos necesarios para la reconciliación y la puesta en marcha de las garantías de no repetición.

Adicionalmente, se evidencia que el plan de desarrollo pone el acento sobre el fortalecimiento institucional por medio de la inyección de recursos y la construcción de metas cuantificables en el tiempo, a pesar de que se ha demostrado que la sola creación de nuevas instituciones o el fortalecimiento de las existentes no garantiza la protección y la reparación de las víctimas, sino que ello depende de aspectos mucho más esenciales, como las dinámicas al interior de las instituciones que no son atacadas por estas políticas plateadas.

Por último, se evidencia cómo esas políticas enunciadas en el plan no tienen establecidas un responsable que procure su implementación, seguimiento y evaluación, es decir, su gestión y ejecución no se encuentra asignada a una secretaría, dependencia del municipio o funcionario

claramente identificado que pueda procurar por el efectivo cumplimiento de esas políticas; tal situación se traduce en un serio impedimento que llevaría al fracaso cualquier política, pues evidencia la ausencia de planeación y articulación interinstitucional para dar respuesta a esas necesidades de las víctimas.

Por otro lado, podemos observar que en el Plan de Desarrollo Municipal del Carmen de Bolívar se enuncian una cantidad abrumadora de programas por realizarse, pero que al revisar lo correspondiente con las asignaciones presupuestales, encontramos con que ninguno de esos programas cuenta con destinación específica; tal situación es realmente grave, dado que eso llevaría a que las medidas enunciadas en el plan nunca lleguen a realizarse.

## **Conclusiones**

De los resultados de la investigación aquí presentados se desprende que, inicialmente, frente al proceso de reparación colectiva de El Salado, en la mayoría de las fases de la ruta no se desarrollaron las actividades requeridas con un enfoque diferencial, ni con la disponibilidad de las instituciones o autoridades encargadas, debilitando esto la participación activa de los miembros de la comunidad en el proceso.

Se concluye, además, que el inicio de nuevos períodos de gobierno en las entidades territoriales es la oportunidad propicia para realizar los ajustes requeridos y para definir compromisos pertinentes, viables e integrales a favor de las víctimas, bajo el lenguaje de las políticas públicas: de tal manera que, efectivamente, se genere un territorio favorable para la paz.

Queda demostrado que los mandatos de la Ley 1448 de 2011, en materia de políticas pública, que deben ser acatados por las entidades territoriales, implican pensar en el diseño e implementación desde el ámbito territorial, para que apunten a consolidar una perspectiva de desarrollo local integral alrededor de la paz, lo cual nos invita a pensar estratégicamente a corto, mediano y largo plazo para anticiparse al posconflicto.

Sin embargo, se pudo constatar en el análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar que la administración municipal no estructuró su contenido de acuerdo con su realidad política, social y económica; tal situación no aporta a la garantía de derechos de su población víctima, a la reconciliación en sus regiones y a la recomposición social, para avanzar hacia el goce efectivo de derechos.

Del análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Carmen de Bolívar 2012-2015 se pudo determinar una evidente falta de conocimiento técnico, por parte de la administración municipal, para la formulación de políticas públicas de acuerdo a los parámetros de la Ley 1448, en la medida en la que no se evidencian los principios de planeación y articulación del accionar estatal, para responder de manera efectiva a las distintas necesidades que padece la población víctima de este municipio, en especial aquellos que habitan el corregimiento de El Salado.

Se evidencia que la acción pública contenida en el plan de desarrollo 2012-2105 de El Carmen de Bolívar prioriza la atención humanitaria de emergencia y profundiza el fortalecimiento de instituciones, siendo mínima la acción de las entidades gubernamentales para establecer herramientas, programas, y proyectos que procuren por el goce efectivo de derechos de las personas víctimas del conflicto armado.

Las políticas incluidas en el plan de desarrollo analizado no se conjugan de manera minuciosa con los componentes (Prevención y Protección, Atención y Asistencia, Reparación Integral, Verdad y justicia), con los ejes transversales (Participación de las víctimas, Sistemas de información, Articulación nación territorio y enfoque diferencial) que establece la Ley 1448 ni con las medidas propuestas por las víctimas en el PIRC, lo que demuestra que no hay priorización respecto de estos bienes y servicios que están dentro de sus competencias misionales, especialmente en el cumplimiento de las necesidades de la población víctima, agudizando la situación de desprotección de las mismas.

## Referencias

- Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Corte Constitucional colombiana. (2004). Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2015). Ruta Especializada De La Política Pública Para Las Víctimas En La Construcción De Planes De Desarrollo Territorial 2016-2019. <https://goo.gl/RRXGTc>
- Decreto 4800 de 2011. Colombia.
- El Salado. (2008). Plan de reparación colectiva: unidos reconstruiremos vidas. Corregimiento El Salado Municipio Carmen de Bolívar. [http://www.fundacionsemana.com/upload/documentos/Documento\\_2965\\_20120808.pdf](http://www.fundacionsemana.com/upload/documentos/Documento_2965_20120808.pdf)
- Guerrero, M. (2010) Indicadores de goce efectivo de derechos en familias desplazadas por la violencia en Colombia. Acción pública. Revista Studiositas, edición de abril de 2010, 5(1):39-59.
- Marún, K. y Medina, R. (2017) Una Mirada a Los Derechos De Las Víctimas Del Conflicto Armado Y La Ruta De Reparación Colectiva. en Arrieta, R. (Ed) Participación Y Reparación Colectiva En Bolívar, Magdalena Y Sucre. Una Aproximación Desde La Ley De Víctimas. (pp. 17-38) Cartagena, Colombia. Alpha editores.
- OIM y USAID. (2012) Proceso de Reparación Colectiva Comunidad El Salado, Carmen de Bolívar, Bolívar. <http://repository.oim.org.co/bitstream/20.500.11788/978/1/COL-OIM%200413.pdf>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). Guía práctica de reparación colectiva para los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT). <https://goo.gl/AKbWVX>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015) Orientaciones para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes territoriales de desarrollo 2016 – 2019. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/cartillapddl290116.pdf>

Vergara, R., Torres, Á. y González, G. (2018). Los desequilibrios procesales en la restitución de tierras en el modelo de justicia transicional colombiana. En B. Narváez, *Derecho y lógicas de la justicia: un análisis Socio jurídica desde la academia* (págs. 76-96). Ciudad de México: Anaya.