



Protocolo de abordaje psicosocial para la adopción de medidas de atención integral, atención y acompañamiento psicosocial a las víctimas del conflicto armado

Convenio de cooperación 079 entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de la Protección Social

**Anexo 1
Fundamentos legales y marco normativo**

Bogotá, febrero de 2011

Consultoría para la elaboración de *Protocolos de abordaje psicosocial para la adopción de medidas de atención integral, atención y acompañamiento psicosocial de las víctimas del conflicto armado, una guía de intervención en salud mental comunitaria específica y diferencial por delitos de lesa humanidad para las víctimas del conflicto armado. Formación de funcionarios municipales en la implementación y seguimiento de las dos estrategias del Protocolo de abordaje psicosocial y salud mental*, según contrato independiente PS 4578 firmado entre LIZ AREVALO NARANJO y la Organización Internacional para las Migraciones, OIM.

Equipo de Consultoría:

Liz Arévalo Naranjo
Luz Marina Monzón
Ludivia Serrato Martínez
Claudia Rodríguez
Yadira E. Borrero Ramírez

Tabla de Contenido

1. ¿Por qué un protocolo de abordaje psicosocial en el marco de la reparación para las víctimas del conflicto armado y violencia sociopolítica?	4
1.1. Conflicto armado interno	4
1.2. Violencia sociopolítica	7
1.3. Víctimas de graves violaciones de derechos humanos	9
1.4. Tipo de respuesta exigible al Ministerio de Protección Social frente a las víctimas del conflicto armado y la violencia sociopolítica	10
2. ¿Por qué el Ministerio de la Protección Social tiene la obligación de garantizar un abordaje psicosocial en el marco de la reparación de las víctimas del conflicto armado y la violencia sociopolítica?	11
2.1. Obligaciones del Ministerio de la Protección Social frente a las víctimas del conflicto armado	13
2.2. La rehabilitación como medida de reparación para las víctimas del conflicto armado	16

1. ¿Por qué un protocolo de abordaje psicosocial en el marco de la reparación para las víctimas del conflicto armado y violencia sociopolítica?

1.1. Conflicto armado interno

Debe empezar por revisarse de qué manera las normas internacionales han entendido el conflicto armado interno.

En el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949,¹ relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), en su artículo 1, numeral 1, se define como aquel que:

[S]e desarrolla en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (...).

Para efectos de ofrecer claridad y precisar el contexto general de un protocolo de abordaje psicosocial a los funcionarios que estarán a cargo de su implementación, desde las circunstancias expuestas por la Sentencia T-045 de 2010, se destacarán las consideraciones de la Relatora sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo reconocido por el Estado colombiano, en torno a la situación y los derechos de las mujeres en el marco del conflicto armado en Colombia, advirtiendo que los pronunciamientos son múltiples y provenientes de diversas instancias y emitidos con regularidad.

A este respecto, la Relatora señaló (OEA/Ser.L/V/II, 2006):

II. EL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA Y SU IMPACTO EN LAS MUJERES

A. Características del conflicto armado colombiano

34. La CIDH se ha pronunciado reiteradamente sobre la grave situación de los derechos humanos en Colombia y la violencia sistemática y generalizada que es parte de la vida diaria de la población civil, afectada por un conflicto interno que se ha extendido ya por cuatro décadas. En particular, durante los últimos quince años, actos de violencia perpetrados por los actores en el conflicto armado interno se han traducido en graves violaciones a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario en contra de la población civil. La CIDH ha expresado su preocupación por la comisión de hechos de violencia que han agravado la crisis humanitaria que afecta a más de dos millones de personas y ha causado miles de víctimas fatales. Colombia se ha visto inmersa en una dramática espiral de violencia que afecta a todos los sectores de la sociedad, socava los cimientos mismos del Estado, y

¹ Este Protocolo fue ratificado por Colombia, por ello hace parte de las normas jurídicas vinculantes para todas las autoridades nacionales, mediante la Ley 171 de 1994.

conmueve a la comunidad internacional por entero. Sin duda se trata de una de las situaciones de derechos humanos más difíciles y graves en el Continente.

35. La lucha por el control territorial, económico y militar está protagonizada por la Fuerza Pública, en defensa del Estado, y por dos actores armados al margen de la ley: la guerrilla – principalmente representada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (en adelante ELN)— y los paramilitares, principalmente agrupados en las Autodefensas Unidas de Colombia (en adelante AUC), compuesta por una serie de bloques que operan en distintas áreas del país. Los grupos guerrilleros surgieron en la década del sesenta y crecieron durante los setenta y ochenta. En reacción al surgimiento de estos grupos armados disidentes, el Estado autorizó la constitución de “grupos de autodefensa” con civiles no sujetos al llamamiento del servicio militar obligatorio, para que “contribuyan al restablecimiento de la normalidad. Hacia fines de la década de los sesenta y principios de los años ochenta, los grupos de autodefensa se fortalecieron notablemente a través de su vinculación con sectores económicos y políticos en variadas zonas del país y se hicieron partícipes de graves actos de violencia. Hacia 1989, el Estado modificó las normas que permitían la operación de estos grupos de autodefensa pero no adoptó las medidas necesarias para asegurar su desmantelamiento. Consecuentemente, no sólo mantuvieron su influencia, sino que ésta se extendió y consolidó en 26 de los 32 departamentos del país y en 382 del total de 1.098 municipios.

36. Dadas las características del conflicto, su desarrollo histórico y los intereses económicos en juego, los grupos al margen de la ley han generado una combinación de alianzas y de choques simultáneos con el narcotráfico y miembros de la propia Fuerza Pública, cuyo involucramiento con el paramilitarismo ha sido documentado tanto por la CIDH, como por los órganos de Naciones Unidas y numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales y locales. Según ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a pesar que el Estado alega no mantener una política oficial de incentivar la constitución de grupos paramilitares, ello no lo libera de la responsabilidad por la interpretación que durante años se le dio al marco jurídico que los amparó; por el uso desproporcionado dado al armamento que les entregó; y por no adoptar las medidas necesarias para prohibir, prevenir y castigar debidamente sus actividades delincuenciales. Esto, sumado al hecho que miembros de la propia Fuerza Pública en ciertas áreas del país, incentivaron a grupos de autodefensa a desarrollar una actitud ofensiva frente a cualquier persona considerada como simpatizante de la guerrilla.

37. En todo caso, paramilitares y grupos guerrilleros han impuesto su presencia en los corregimientos y municipios del país a través de castigos y formas de control social contra la población civil, especialmente en los casos en que miembros de la comunidad son percibidos como simpatizantes de grupos adversarios, muchas veces simplemente por el hecho de no demostrarles o no haberles demostrado resistencia en el pasado. Estos castigos se traducen en la comisión de masacres contra grupos vulnerables, tales como pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, con el fin de causar el desplazamiento forzado de los sobrevivientes; y asesinatos selectivos y desapariciones forzadas contra líderes sociales y sindicales, defensores de derechos humanos, operadores de justicia, periodistas y candidatos a cargo de elección popular. En particular, la guerrilla ha empleado como estrategia la comisión de atentados con explosivos en forma indiscriminada y de secuestros. (...)

39. Además de su pertenencia a un grupo armado al margen de la ley, muchos miembros de las AUC involucrados en el proceso de desmovilización, han sido acusados de perpetrar serias violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario contra la

población civil. La CIDH ha expresado en forma reiterada su preocupación por la falta de esclarecimiento judicial de la mayoría de estos hechos. En algunos casos, la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido la responsabilidad del Estado toda vez que graves violaciones a la Convención Americana fueran perpetradas por estos grupos con la aquiescencia de agentes estatales. En vista de la situación, la CIDH y otros órganos internacionales, tales como la Oficina en Colombia de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han resaltado que el proceso de desmovilización debe estar acompañado de garantías de respeto a las obligaciones internacionales del Estado. (...)

41. En suma, el conflicto se encuentra en una etapa crucial en la cual tanto las negociaciones con los grupos armados disidentes como el respeto a los compromisos de cese de hostilidades, deben guiarse por los principios y normas establecidos en el derecho internacional, a fin de superar los conflictos armados y el contenido de la obligación de los Estados de asegurar la justicia, la verdad y la reparación para todas las personas bajo su jurisdicción.

B. Dinámicas del conflicto armado que afectan particularmente a las mujeres en Colombia

45. La CIDH ha manifestado reiteradamente que tanto los hombres como las mujeres colombianas que hacen parte de la población civil, ven sus derechos menoscabados dentro del conflicto armado colombiano y sufren sus peores consecuencias. Sin embargo, a pesar que los dos sufren violaciones de sus derechos humanos y cargan con las consecuencias del conflicto, los efectos son diferentes para cada uno. La fuente de esta diferencia es que las mujeres colombianas han sufrido situaciones de discriminación y violencia por el hecho de ser mujeres desde su nacimiento y el conflicto armado se suma a esta historia ya vivida. Para las mujeres, el conflicto armado es un elemento que agrava y perpetúa esta historia. La violencia y discriminación contra las mujeres no surge sólo del conflicto armado; es un elemento fijo en la vida de las mujeres durante tiempos de paz que empeora y degenera durante el enfrentamiento interno.

46. En el ámbito del conflicto armado, todas las características que han expuesto a las mujeres a ser discriminadas y a ser sujetas a un trato inferior históricamente, sobretodo sus diferencias corporales y su capacidad reproductiva, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales para ellas de esta situación de desventaja, son explotadas y abusadas por los actores del conflicto armado en su lucha por controlar territorio y recursos económicos. Una variedad de fuentes, incluyendo las Naciones Unidas, Amnistía Internacional y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, han identificado, descrito y documentado las múltiples formas en que los derechos de las mujeres son menoscabados en el contexto del conflicto armado, por el simple hecho de ser mujeres.

El conflicto armado es el contexto dentro del cual debe leerse, analizarse, evaluarse y determinarse la situación de las víctimas, tanto al momento en que ocurrieron los hechos de violencia, como en el momento en que comparecen para la atención, acompañamiento y tratamiento. El abordaje psicosocial implica conocer, comprender y reconocer de qué se está hablando cuando se remite a la evaluación de la situación de la víctima, considerando los contextos en que se ha encontrado y se encuentra.

En este entendido, el conflicto y el contexto específico, dentro del cual se producen las violaciones de los derechos y libertades de las personas, serán elementos objetivos, concretos, relevantes y vinculantes, en la determinación de los impactos específicos y diferenciados que se ocasionaron a las personas, pero también en la determinación del tipo de atención, tratamiento y acompañamiento que requerirán para su

recuperación, dentro de la necesidad de romper el aislamiento, reconocer sus experiencias de miedo, identificar sus enfermedades, permitirles hablar de sus sentimientos de vergüenza y de culpa y romper tabúes que los alimentan y, lo más importante, permitirles hablar de lo que vivieron y facilitar la reflexión en la comunidad, combatiendo la estigmatización y promoviendo actitudes positivas que permitan el reconocimiento de las víctimas. (Sentencia T-045, 2010) (Subrayado fuera del texto).

1.2. Violencia sociopolítica

En la Sentencia T-045 de 2010, la Corte Constitucional al evaluar la situación de contexto a la cual han estado expuestas las víctimas, alude también a la violencia sociopolítica. Este concepto hace referencia a:

Los hechos que configuran atentados contra la vida, la integridad y libertades personal producidos por abuso de autoridad de agentes del Estado, los originados en motivaciones políticas, los derivados de la discriminación hacia personas socialmente marginadas, o los causados por el conflicto armado interno, (CCJ. SF).

Aquella ejercida como medio de lucha político-social, ya sea con el fin de mantener, modificar, sustituir o destruir un modelo de Estado o de sociedad, o también con el fin de destruir o reprimir a un grupo humano con identidad dentro de la sociedad por su afinidad social, política, gremial, étnica, racial, religiosa, cultural o ideológica, esté o no organizado, (CINEP, SF).

El CINEP diferencia tipos de violencia política según el autor, de la siguiente manera:

(i) Violación de derechos humanos cuando el agente es estatal o particulares con el apoyo, aquiescencia o tolerancia de agentes estatales. (ii) Por grupos insurgentes en cuyo caso puede tratarse o de infracciones al DIH o de acciones bélicas. (iii) Por grupos o personas no identificadas, ajenos a la insurgencia o al Estado o de cuya acción no existe prueba de la relación con agentes estatales, pero los actos de violencia tienen motivaciones ideológicas y políticas, en este caso se denomina violencia político- social CINEP, SF).

En síntesis: el abordaje con perspectiva psicosocial de las víctimas, de acuerdo a lo establecido en la Sentencia T-045 de 2010, implica conocer, reconocer y comprender el contexto en el cual se encontró la víctima al momento de la violencia o violación de sus derechos, así como el contexto en el cual se encuentra para el momento de la atención.

El contexto implica análisis, evaluación y comprensión de:

1. El conflicto armado.
2. La violencia sociopolítica.

Dicho contexto permite conocer, reconocer y comprender los impactos que la violencia o la violación de los derechos de las personas tuvieron y tienen en sus vidas, así como su

permanencia y las circunstancias que inciden en el impedimento o la dificultad de superación.

Estas circunstancias, a su vez, posibilitan el establecimiento de mecanismos de comunicación y aproximación apropiados para contribuir al restablecimiento de la confianza y la seguridad, para así propiciar condiciones y ambientes favorables a la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas.

El contexto en que sucedieron las violaciones y en el cual se encuentran en la actualidad las víctimas, permite comprender el alcance y la dimensión de la responsabilidad del Estado. La Constitución Nacional establece la obligación de las autoridades de respeto y garantía de los derechos y libertades de las personas (artículo 2), pero también la obligación de las autoridades (todas) de promover las condiciones para que la igualdad, atributo inherente a todas las personas, sea real y efectiva (artículo 13).

Desde el punto de vista de las obligaciones del Ministerio de la Protección Social y de todas las entidades que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el reconocimiento de las víctimas de la violencia como población objeto del cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, impone el deber de actuar de manera que su atención, acompañamiento y tratamiento se oriente a contribuir verdaderamente a un restablecimiento de las condiciones personales, familiares y sociales que les permita restablecer sus proyectos de vida con dignidad.

Si bien esta es una obligación general que se exige respecto de todas las personas, la exigibilidad se incrementa o acentúa frente a aquellos que se encuentran en situación de desigualdad y discriminación por la violencia y violación de que han sido víctimas.

Gran parte de los efectos ocasionados por la violencia sociopolítica y las dinámicas del conflicto armado en las vidas de personas y comunidades, consiste en la profunda desconfianza en las instituciones y la indefensión a que han sido expuestas. Indefensión basada en la desprotección, que ha facilitado en muchos casos las violaciones, como también en la humillación a que han sido condenadas las personas y las comunidades con los graves hechos de violencia. En muchas ocasiones, dichas circunstancias de las víctimas se ven agravadas por la respuesta inadecuada y revictimizante que reciben de las autoridades establecidas para su protección.

Esos efectos, como también muchos otros, que pueden identificarse en cada caso, deben ser tomados en cuenta de manera esencial para enfocar y estructurar protocolos, políticas y programas en salud para las víctimas. El objetivo será que ellos (protocolos, políticas y programas) tengan la capacidad y las condiciones para re-dignificar a las víctimas y recuperar la confianza perdida en que las autoridades verdaderamente se encuentran establecidas para protegerlas, respetarlas y hacer valer sus derechos y libertades, a través de mecanismos que las restablezcan en sus vidas personales, familiares, comunitarias y sociales.

1.3. Víctimas de graves violaciones de derechos humanos

Cuando se reconoce y denomina a una persona como víctima, en el contexto del conflicto armado o de violencia sociopolítica, se están identificando unas calidades y titularidades de derechos que dan lugar a reclamaciones hacia las autoridades.

La víctima además de representar la condición en que se encuentra una persona, implica unas consecuencias en el campo jurídico. Por una parte, el reconocimiento de la titularidad de derechos y libertades y la posibilidad de ejercer mecanismos jurídicos que hagan valer y respetar esos derechos y libertades. Por otra, también representa las obligaciones de las autoridades (todas) respecto a esas personas.

Con base en las obligaciones de las autoridades, las víctimas exigen que se realicen acciones que protejan, respeten y garanticen sus derechos.

Las obligaciones de las autoridades se ven incrementadas o acentuadas en contextos de violencia sociopolítica y conflicto armado. Así lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia T-045 de 2010. Esto significa, que las autoridades que hacen parte del Ministerio de la Protección Social y del SGSSS, tienen la obligación de realizar y desplegar acciones adicionales a las que ordinariamente ejecuta, con el fin de procurar el restablecimiento de los daños y perjuicios causados a las víctimas.

En el marco de las Naciones Unidas, los Estados, incluido Colombia, aprobó los *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*.²

Esos principios se encuentran incorporados en la legislación interna colombiana, entre otros, en la Ley 975 de 2005. En ellos se define:

v. Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario

8. A los efectos del presente documento, **se entenderá por víctima** a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

vi. Tratamiento de las víctimas.

9. Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su

² Resolución 60/147 de la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005 y que están contemplados en la Resolución del Consejo Económico y Social (A/RES/60/147).

bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencias o traumas gocen de una consideración y atención especiales, para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.

1.4. Tipo de respuesta exigible al Ministerio de Protección Social frente a las víctimas del conflicto armado y la violencia sociopolítica

Los elementos expuestos ofrecen los puntos fundamentales que justifican, explican y caracterizan el tipo de respuesta que el Ministerio de la Protección Social debe ofrecer a las víctimas del conflicto armado en el marco de sus competencias. Esta respuesta, según la Corte Constitucional (Sentencia T-045 de 2010), corresponde a la prestación de servicios de salud con enfoque psicosocial.

Sobre el contenido, significado y alcance de este enfoque se hará referencia más adelante. Baste, por ahora, remarcar que el aspecto diferencial en la respuesta exigida al Ministerio de la Protección Social en relación con las víctimas del conflicto armado o la violencia sociopolítica está referido al enfoque desde el cual debe desarrollar la atención, acompañamiento y tratamiento debido a las víctimas.

2. ¿Por qué el Ministerio de la Protección Social tiene la obligación de garantizar un abordaje psicosocial en el marco de la reparación de las víctimas del conflicto armado y la violencia sociopolítica?

El Estado está compuesto por todas las instancias y funcionarios a través de los cuales se ejerce y se manifiesta el ejercicio del poder. Ello involucra no solo los órganos y funcionarios del poder ejecutivo, sino también todos aquellos que se encargan de ejecutar las políticas y directrices que surgen de allí. La ejecución de esas políticas y directrices puede implicar a cada una de las ramas del poder público, según los temas y competencias. Así, pueden estar involucrados los poderes ejecutivo, legislativo o judicial.

La Constitución Nacional, carta de actuación de todas las autoridades en el país,³ en su artículo 2 establece:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados 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 estatuidas 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. (Subrayado fuera del texto).

La misma Carta Política, en relación con el alcance de las responsabilidades de los funcionarios públicos, prevé en el artículo 6:

Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son [responsables] por la misma causa [infracción a la Constitución y las leyes] y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. (Subrayado fuera del texto).

Las normas constitucionales destacadas, básicamente señalan que el Estado tiene un sentido y un fin que se explica y justifica en que todas sus autoridades actúen de manera tal que garanticen la efectividad de los derechos y libertades reconocidos a las personas.

La efectividad tiene que ver con garantizar, hacer realidad, dar seguridad y certeza, hacer vigente y eficaz, con actualidad permanente, a todos los derechos y libertades de las personas. Las leyes, normas, reglamentos, circulares y las propias estructuras institucionales, mediante las cuales se manifiesta el poder del Estado, deben ser puestas en funcionamiento para hacer efectivos y reales los derechos y libertades de las personas.

³ En el artículo 4 de la Constitución, dispone: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

Quien representa al Estado, en cada una de las funciones que ejerce, a través del cargo que le haya sido encomendado, tiene la **obligación de actuar de la manera como está previsto en la Constitución o las leyes**, principalmente mediante prácticas, procedimientos, políticas y mecanismos que hagan realidad los derechos y libertades reconocidos a las personas.

La actuación de las autoridades, cualquiera que ella sea, desde la *más mínima*, como el acceso a una institución, la orientación, acompañamiento y facilitación del desarrollo de trámites, hasta la *más compleja*, como la atención, la intervención, el tratamiento, la garantía de acceso a programas de atención y tratamiento acordes con las necesidades de las personas, entre otras, representan el ejercicio del poder del Estado. Por eso todas y cada una de ellas tiene la capacidad de dar lugar a la determinación de la responsabilidad del Estado.

En tanto a la responsabilidad del Estado, que se establece a través de la actuación de sus autoridades en cualquiera de sus niveles, se puede determinar o bien porque actuaron contrario a lo previsto y garantizado en la Constitución o las leyes, como también por la omisión en los deberes que le corresponden y para los cuales fueron estatuidas las autoridades (artículo 2).

Todas las autoridades colombianas están sometidas en su actuación y deberes a la Constitución Nacional y a las leyes. Hacen parte de la Constitución los tratados ratificados por Colombia (bloque de constitucionalidad):

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...). (Artículo 93). (Subrayado fuera del texto).

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. (Artículo 94). (Subrayado fuera del texto).

Los tratados de derechos humanos son normas jurídicas internacionales consensuadas y aprobadas por los Estados. Aunque quienes los firman son los gobernantes, estos comprometen y vinculan jurídicamente a **todas** las autoridades dentro de los Estados. Cuando un Estado firma un tratado de derechos humanos asume la obligación y el deber de realizar todos los ajustes que sean necesarios dentro de sus normas e instituciones para asegurar la garantía de los derechos y libertades allí reconocidas. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ se describe esta obligación de la siguiente manera:⁵

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificado por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, por ende de obligatorio cumplimiento por todas las autoridades colombianas.

⁵ En sentido similar se encuentra regulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el artículo 2.2. Este tratado hace parte del ordenamiento jurídico interno colombiano porque fue ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1976.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. (Destacado fuera del texto).

Esta obligación da lugar a una relación jurídica entre Estado (autoridades) y víctimas, que deriva en responsabilidades concretas:

Las autoridades deben asumir y reconocer que las víctimas son titulares de derechos, esto es, sujetos de derechos, cuya protección y salvaguarda les corresponde a todas las autoridades cuando quiera que esos derechos sean puestos en riesgo o vulnerados, no importa quién haya sido el autor de la violación. Las autoridades tienen la obligación de responder oportuna, adecuada y eficazmente a la protección y salvaguarda reclamadas en todos los casos, sin discriminación de ninguna naturaleza.

Hace parte de la obligación de respuesta adecuada, considerar las particularidades que individualizan a las víctimas (que hacen a cierto grupo de personas más vulnerables y expuestas a la inminencia de riesgos o a una dimensión más gravosa de los daños). Tomar en cuenta estas especiales circunstancias no solo contribuye a implementar el tipo de respuesta más adecuada a las necesidades de las víctimas, sino que también favorece la efectiva igualdad en la protección y salvaguarda exigidas.⁶

2.1. Obligaciones del Ministerio de la Protección Social frente a las víctimas del conflicto armado

El Estado colombiano ha reconocido en su Constitución y dentro de ella, en los tratados internacionales, los derechos a la salud física y mental, la integridad⁷ física, psicológica y moral, la igualdad, la dignidad humana, la reparación, entre otros, de todas las personas. Este reconocimiento implica que asume el deber y obligación de *garantizarlos y respetarlos*.

En situaciones de conflictos armados, de violaciones a los derechos humanos y de infracciones cometidas en contra de las personas que no participan en las hostilidades, la obligación de prevención (contenida en la obligación de garantía), se ve incrementada. Estas situaciones exigen del Estado el diseño y la ejecución de políticas públicas que reflejen respuestas adecuadas, en el sentido que se adecuen o respondan a las

⁶ En la Constitución Nacional, artículo 13, se garantiza el derecho de todas las personas a la igualdad y la no discriminación en los siguientes términos: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellos se cometan”.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7; Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 5; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 5.

necesidades reales de protección y atención a las víctimas, así como al fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Respecto a las víctimas del conflicto armado colombiano, en la Sentencia T-045 de 2010 la Corte Constitucional determinó que el Ministerio de la Protección Social (y se comprende, todo el sistema general de seguridad social en salud) tiene las obligaciones de:

- Protección constitucional reforzada.⁸
- Desarrollar acciones específicas y concretas en la prestación de los servicios de salud.⁹
- Incluir, en la prestación de los servicios de salud, la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorporar un enfoque psicosocial.¹⁰

En cuanto a las obligaciones específicas en torno al derecho a la salud, que deben interpretarse en conjunto con las obligaciones generales (de respeto y garantía), se encuentra la Observación General Nro. 3 adoptada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹¹ según la cual, las medidas adoptadas por el Estado deben comprender:

(i) “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, sin que los medios se puedan agotar en la expedición de normas; (ii) la identificación de los medios administrativos, financieros, educacionales, sociales, etc., apropiados en cada caso justificando porqué son en realidad los apropiados en vista de las circunstancias; (iii) contemplar dentro de los objetivos la progresiva y plena efectividad de los derechos reconocidos, lo cual implica que hay flexibilidad ante las limitaciones del mundo real pero también que las medidas deben estar encaminadas a avanzar, no a retroceder, empleando “hasta el máximo de los recursos de que disponga y (iv) “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos nacionales (apartado 9) e internacionales (apartado 13) de que

⁸ La Corte Constitucional, en la Sentencia T-045 de 2010, destacó que ya había señalado en su jurisprudencia el deber de las entidades públicas de garantizar la prestación de servicios de salud teniendo en cuenta los elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la salud, tales como: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, como también, contemplar las circunstancias particulares que se dependen del hecho de ser víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, así como: (i) la dificultad de acceder a los servicios de salud, (ii) el incremento del riesgo para contraer enfermedades que surgen a partir de las condiciones deplorables a las que son sometidas las personas en situación de desplazamiento, (iii) las circunstancias de extrema vulnerabilidad agudizada cuando los actos de violencia se ejercen sobre las mujeres, (iv) la precariedad en las condiciones económicas de las víctimas y sus núcleos familiares y, (v) la inestabilidad emocional.

⁹ La Corte Constitucional determinó que la prestación de servicios de salud, en relación con las víctimas del conflicto armado, no podía supeditarse a los planes básicos (régimen contributivo y subsidiado) porque en su diseño no se contemplaban las especificidades de la condición de víctimas del conflicto armado, como tampoco la atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad, ni la implementación efectiva de un enfoque psicosocial, que son elementos necesarios para la prestación integral de servicios de salud a víctimas.

¹⁰ En la misma decisión, la Corte Constitucional valoró que la prestación de los servicios de salud debe incorporar un enfoque psicosocial por las serias afectaciones en la salud y los daños graves a la integridad mental que tienen particularidades según el contexto social y cultural de cada persona.

¹¹ Este tratado fue ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968 y entró en vigencia el 3 de enero de 1976.

se disponga” y protegiendo “a los miembros vulnerables de la sociedad” (apartado 12). Sexto, el margen de flexibilidad reconocido al Estado no lo exime de “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”, niveles que han de tener “carácter prioritario” y comprometen “todo esfuerzo para utilizar los recursos que están a su disposición”.

El PIDESC, al referirse a las obligaciones derivadas del deber de garantía del derecho a la salud, establece: en *primer lugar* la obligación de no discriminar, en *segundo*, la obligación de adoptar inmediatamente medidas, y hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr la plena realización de los derechos sociales; en *tercer lugar*, la obligación de asegurar un contenido mínimo y, en *cuarto lugar*, la prohibición de retroceso de no regresividad, según la cual, si el deber de los Estados es avanzar progresivamente en la realización de los derechos sociales, entonces las medidas que disminuyen una protección alcanzada en el pasado deben ser consideradas, al menos en principio como contrarias al Pacto (Uprimny & Guarnizo, 2008).

Por otra parte, a nivel internacional se ha distinguido entre las obligaciones de orden general y las de orden específico, haciendo alusión a la diferenciación de los conceptos de “progresiva efectividad” y de “obligaciones de resultado”. Con esta diferenciación se pretende esclarecer que:

Las posibles limitaciones económicas no eximen al Estado de la adopción de medidas deliberadas y concretas tendientes al disfrute efectivo del derecho y que si bien la realización puede ser paulatina, en términos razonables, la obligación de resultado permanece y en consecuencia la vigilancia se concentra en el correcto encauzamiento y priorización de las políticas y programas conducentes al logro de resultados. Son precisamente las políticas y los programas adoptados los que garantizan que el derecho prevalezca frente a otras razones de orden económico o político que puedan debilitar, retardar u obstaculizar su realización. (Uprimny & Guarnizo, 2008).

La Observación 14, en relación con el derecho a la salud, establece la obligación de los Estados en la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad tanto física como mental. Dichas condiciones incluyen, entre otras, el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación; la educación en materia de salud; programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y la atención apropiados de la salud mental.

La consecuencia del incumplimiento de las obligaciones mencionadas, proveniente de cualquier funcionario o servidor público, compromete la responsabilidad del Estado en su conjunto. Porque de acuerdo a los principios de derecho internacional, el Estado es responsable cuando promueve y tolera prácticas de violación de los derechos humanos, pero también cuando no adopta a tiempo medidas preventivas o de remedio frente a las

violaciones cometidas. La actuación negligente de las autoridades en algunas circunstancias puede ser interpretada, desde el derecho internacional de los derechos humanos, como una contribución activa y eficaz a que se cometan las violaciones y por ello originan responsabilidad del Estado.

2.2. La rehabilitación como medida de reparación para las víctimas del conflicto armado

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),¹² ha venido reconociendo a favor de las víctimas, como una medida de rehabilitación en el marco del derecho a la reparación, un tratamiento médico y psicológico que está orientado a mitigar los efectos causados por las violaciones en la vida de las víctimas.

Esta medida se ha reconocido a favor de víctimas de graves violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto armado colombiano, en los siguientes casos:

- 19 comerciantes. Sentencia de 5 de julio de 2004. párr. 275, 276, 277 y 278.
- Gutiérrez Soler. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. párr. 101, 102 y 103.
- Masacre de Mapiripán. Sentencia de 15 septiembre de 2005. párr. 96 (56), 96 (175), 144 y 312.
- Desaparición de 43 campesinos en Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. párr. 95 (161), 274 y 296 (11).
- Las masacres de Ituango. Sentencia del 1 de julio de 2006. párr. 402, 417 y 426 (16).
- Masacre de la Rochela. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 302.
- Jesús María Valle Jaramillo y otros. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 párr. 238 y 251.
- Líder indígena de la comunidad Páez, Germán Escué Zapata. Sentencia de 4 de julio de 2007.
- Líder político de un partido de oposición, Manuel Cepeda Vargas. Sentencia del 26 de mayo de 2010.

La fundamentación y valoración que realiza la Corte para la determinación de la medida de reparación antes descrita incorpora los elementos que singularizan o caracterizan el enfoque psicosocial para la atención en salud de las víctimas, tal como lo destacó la Corte Constitucional en la sentencia T-045 de 2010. Esto es, los impactos que los hechos de violencia o derivados del conflicto armado, han causado y causan a las víctimas, y la necesidad de ofrecer una atención que permita su recuperación.

¹² La competencia de este tribunal regional de protección de los derechos humanos fue reconocida por Colombia el 21 de junio de 1985. Este reconocimiento implica que autoriza el conocimiento y la decisión de casos donde se impute responsabilidad internacional del Estado colombiano por violación de derechos humanos, como también la obligación de dar cumplimiento a las decisiones que allí se produzcan (artículos 62.1 y 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En concreto, la medida de rehabilitación –que hace parte de las medidas de reparación– consistente en la obligación del Estado de brindar un tratamiento médico y psicológico, la Corte IDH ha reconocido que, dada la naturaleza de los hechos, la gravedad de las violaciones y la magnitud de los daños que tales hechos y violaciones produjeron y siguen produciendo en los familiares, es necesario repararlos a través de una medida que les brinde herramientas o recursos de rehabilitación en dirección a la reconstrucción de sus proyectos de vida perturbados.

En relación con las víctimas de los casos decididos, la Corte IDH ha establecido como obligación de reparación del Estado colombiano, en torno al tratamiento médico y psicológico, que:

- Debe ser cumplida de manera inmediata y gratuita a través de instituciones de salud especializada.
- Implica que el tratamiento debe procurarse por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión de medicamentos a las víctimas o sus familiares.
- Se debe asegurar que el tratamiento psicológico sea acorde con las necesidades particulares de cada persona de manera que incluya procedimientos colectivos, familiares e individuales, según lo que se acuerde con cada uno de ellos después de una valoración individual.