

# **PARTE III:**

## **ÁREA DE VÍCTIMAS**

Juan Felipe García, Coordinador

Equipo:

Lina Paola Chaparro, Asistente



## **La contextualización del universo de víctimas y de sus expectativas en el marco de la Ley de Justicia y Paz - 2010**

### **Contenido**

#### **I. Aproximación cuantitativa a la satisfacción de expectativas de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz durante 2010**

1. Introducción
2. Lucha contra la impunidad
3. Participación en el proceso penal
  - 3.1 La ampliación del universo de víctimas que participan en el proceso penal
  - 3.2 Las condiciones de seguridad de las víctimas para la participación en el proceso penal
  - 3.3 Inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados
4. Medidas de reparación
  - 4.1 Medidas de reparación judicial
    - i. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquez
    - ii. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Jorge Iván Laverde
  - 4.2 Medidas de indemnización individual por vía administrativa
5. Conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales
6. Conocimiento de la verdad sobre delitos de homicidio y desaparición forzada
7. Conclusiones

#### **II. Análisis de las medidas de rehabilitación como componente de la reparación integral de las víctimas en Colombia**

1. Introducción
2. Descripción de los modelos de rehabilitación implementados dentro de los sistemas de atención a víctimas
  - 2.1 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
    - i. Ministerio de Protección Social
    - ii. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
    - iii. Defensoría del Pueblo
    - iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
  - 2.2 Sistema de la Ley 975 de 2005
    - i. Fiscalía General de la Nación
    - ii. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
    - iii. Defensoría del Pueblo
    - iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

3. Organizaciones no gubernamentales: su experiencia en los programas de rehabilitación de las víctimas del conflicto en Colombia

- a. Corporación de Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE)
- b. Corporación por la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Reiniciar
- c. Fundación Solidarios por la Vida (Solivida)

4. Sentencia T – 045 de 2010: el diagnóstico de la Corte Constitucional de Colombia sobre las medidas de rehabilitación como medidas de reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia

5. La propuesta de la “Ley de Víctimas”

6. Conclusiones y recomendaciones

7. Anexos

7.1 Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada

- i. Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
- ii. Competencias legales en el componente de Rehabilitación

7.2 Ley 975 de 2005

- i. Sistema de Atención a Víctimas
- ii. Competencias legales en el componente de Rehabilitación

## I. Aproximación cuantitativa a la satisfacción de expectativas de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz durante 2010

### I. Introducción

En el Tercer Informe del Observatorio, el Área de Víctimas presentó un primer balance sobre el nivel de satisfacción de las expectativas de las víctimas en el marco de la Ley de Justicia y Paz entre el año 2007 y el año 2009 con base en los datos suministrados por instituciones estatales que han logrado cuantificar el nivel de satisfacción de las expectativas definidas. Dichas expectativas fueron previamente establecidas y definidas a partir de talleres realizados con víctimas del conflicto en Colombia y con organizaciones que las representan en noviembre de 2008: 1) lucha contra la impunidad; 2) participación en el proceso penal; 3) medidas de reparación; 4) verdad sobre crímenes internacionales, y 5) verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada<sup>1</sup>.

Para el Cuarto Informe, el Área ha continuado con la tarea cuantitativa, elaborando un análisis sobre el grado de satisfacción de las expectativas de las víctimas para el año 2010. En este capítulo, el Área realiza un análisis de las cifras recopiladas para cada una de las expectativas.

El Área quiere precisar que las cifras para realizar el análisis del estado del proceso de Justicia y Paz venían siendo recogidas y presentadas por el Comité Interinstitucional de Justicia y Paz creado por el Decreto 3460 de 2007, conformado por todas las entidades con competencia en la aplicación de la Ley, incluyendo a representantes de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior y Justicia, el Ministerio de Defensa, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto de Bienestar Familiar, un representante de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y otro de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes, y la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas<sup>2</sup>.

Sin embargo, la periodicidad de la publicación de cifras consolidadas por parte del Comité no está definida y se ve en muchas ocasiones alterada, debido principalmente a la enorme cantidad de información de las entidades con competencia en el proceso de Justicia y Paz, y los retrasos en cada una de ellas para generar sus propios consolidados de cifras e informes. Debido a esta situación, el Área ha tomado como referencia los informes que tienen mayor periodicidad y continuidad en el suministro de la información.

La institución estatal que expide las estadísticas más relevantes es la Fiscalía General de la Nación (FGN). Esta labor la cumple la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, que publica mensualmente informes sobre el estado del proceso considerando una multiplicidad de datos. Por la relevancia de las cifras, por su sistematicidad y periodicidad, el Área de Víctimas ha tomado como referente principal estos informes para realizar el presente análisis cuantitativo del proceso, sin perjuicio de usar en algunos casos, datos de contraste suministrados por otras instituciones señaladas expresamente en el texto.

Como se estableció en el anterior informe<sup>3</sup>, el Área propone que el universo de víctimas en Colombia está constituido por cuatro formas de vida preponderantemente victimizadas: *la vida campesina, la vida en comunidades afro descendientes o indígenas, la vida de participación en movimientos sociales, y la vida urbana en la marginalidad*. En cada una de estas formas de vida, las mujeres, de manera mayoritaria, son las víctimas sobrevivientes.

---

<sup>1</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010, pp. 145 – 190.

<sup>2</sup> Diario Oficial n° 46.748 de 2007, Decreto 3460 de 2007 artículo 1. En febrero de 2011, el Ministerio del Interior anunció la transformación del Comité Interinstitucional en el Alto Órgano Consultivo para la aplicación de las Leyes de Víctimas y de Desmovilizados.

Ver: Ministerio del Interior y de Justicia: “Comité Interinstitucional de Justicia y Paz será Alto Órgano Consultivo para la aplicación de las leyes de Víctimas y de Desmovilizados”. Noticias, Bogotá, 2 de febrero de 2011.

<sup>3</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe, Parte IV: Área de Víctimas*, CITpax, Madrid, noviembre de 2009, pp. 153 – 156.

Uno de los objetivos de la Fiscalía General de la Nación, como señala en su último *Informe de Gestión Anual*, es abordar el proceso con una visión más humana, por lo que en los informes presentados durante el segundo semestre del año 2010, se introducen nuevas variables en las que se agrupan a las víctimas según su característica más destacada, abordando el universo de víctimas de una forma más cercana a la propuesta del Área de las formas de vida preponderantemente victimizadas<sup>4</sup>. En el citado informe la Fiscalía incluye, por ejemplo, en el análisis de “*Calidad de las víctimas*” a indígenas, líderes de ONGs, defensores de derechos humanos, líderes sindicales, mujeres y niños, como algunas de las más destacadas. Además de este importante paso para acercar el proceso a la perspectiva de víctimas, sería conveniente incluir otros criterios, además del género, la edad y la ocupación, como la identificación étnica, las formas de vida campesina y urbana en la marginalidad, máxime cuando la FGN tiene acceso a datos que hacen posible esta distinción, no sólo por los resultados de sus investigaciones, sino por los datos que solicita en las Jornadas de Atención a Víctimas.

## 2. Lucha contra la impunidad

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de lucha contra la impunidad fue definida como la satisfacción de los siguientes tres elementos:

- a. El cumplimiento de las obligaciones del Estado de hacer efectiva la investigación, juzgamiento y condena respecto de la responsabilidad penal de los postulados que se acogen al sistema de la Ley 975 de 2005, en proporción a la naturaleza y gravedad de las conductas.
- b. El acceso a los beneficios que la ley otorga a los postulados sólo bajo la condición del cumplimiento de los requisitos fijados en la ley, como una contraprestación a las renunciaciones a sus actividades delictivas, individuales y grupales, y la confesión plena y veraz de dichas actividades delictivas. Es decir, la lucha contra la impunidad desde una perspectiva de víctimas implica que una vez verificado el incumplimiento de uno de los requisitos debe aplicarse la pena principal como pérdida de los beneficios otorgados en la ley, o en caso que aún no exista condena, debe remitirse el proceso a la jurisdicción ordinaria.
- c. Por último, la lucha contra la impunidad desde una perspectiva de víctimas implica el cumplimiento de las obligaciones del Estado de hacer efectiva la investigación, juzgamiento y condena respecto de la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria de otros agentes partícipes de la actividad delictiva que está siendo juzgada en el marco de la Ley de Justicia y Paz pero que se salen de su competencia.

La Ley de Justicia y Paz se aplica a los miembros de grupos armados ilegales que hayan decidido voluntariamente desmovilizarse, y que posteriormente, sean postulados por el Gobierno Nacional.

A marzo de 2011, el número total de desmovilizados según la Alta Consejería para la Reintegración es de 51.992, de los cuales 20.182 corresponden a desmovilizados individualmente<sup>5</sup>, es decir, ex integrantes de grupos armados ilegales que no se desmovilizaron de forma colectiva con los bloques paramilitares, y 31.680 son desmovilizados en procesos colectivos como parte del proceso de negociación que adelantó el Gobierno Nacional con estos grupos<sup>6</sup>. De acuerdo con la información publicada a 31 de enero de 2011 por la FGN, el universo de desmovilizados que participan en el proceso de Justicia y Paz se limita a los que han sido postulados, que corresponden al 12% del total

---

<sup>4</sup> “Recientemente, se inició el proceso de marcación de casos desde el nivel central. Todo el esfuerzo se encuentra dirigido a que las víctimas no constituyan cifras sin rostro, sin cultura, ni identidad. La culminación de esta estrategia facilitará, además, la producción en plazos más cortos de reportes estadísticos desagregados diferencialmente atendiendo a las particularidades propias de grupos poblacionales vulnerables, en particular, aquellos que han sido reconocidos como sujetos de especial protección o protección constitucional reforzada, como es el caso de las mujeres desplazadas, indígenas y afro descendientes”. FGN, *Informe de Gestión 2009 – 2010*. Bogotá, 2010, p. 11, [http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe\\_de\\_gestion\\_2009\\_2010.pdf](http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe_de_gestion_2009_2010.pdf) (última fecha de consulta: 14.12.2010).

<sup>5</sup> Alta Consejería para la Reintegración, *Estadísticas desmovilizaciones*, Bogotá, 2011. Ver: [http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso\\_ddr/Paginas/balance.aspx](http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Paginas/balance.aspx) (última fecha de consulta: 25.03.2011).

<sup>6</sup> Datos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Con posterioridad esta Oficina aclaró que la cifra oficial de desmovilizados es de 31.671. Alta Consejería para la Reintegración, *Reintegración en Colombia. Hechos y Datos*, Bogotá, 2011. Ver: <http://www.reintegracion.gov.co/Es/prensa/noticias/Documents/febrero11/factresurreccionDiciembre3.pdf> (última fecha de consulta: 25.03.2011).

de los desmovilizados colectivamente, y al 0,2% del total de desmovilizados individuales pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia.

Lo anterior permite una primera conclusión acerca del proceso penal de Justicia y Paz, como un proceso reductivo desde los presuntos responsables. Del número total inicial de presuntos responsables correspondiente al número de desmovilizados, que aún reconociendo su responsabilidad por su pertenencia a un grupo armado ilegal desde el momento de su desmovilización voluntaria, debe reducirse la aplicación del proceso penal a quienes son postulados por el Gobierno Nacional.

Los restantes miembros de grupos paramilitares desmovilizados colectivamente, aproximadamente 19.000<sup>7</sup> (que representan al 60% del total de desmovilizados colectivos), considerados como ‘desmovilizados rasos’, y que no fueron postulados por el Gobierno Nacional al trámite y beneficios del proceso de Justicia y Paz, se encontraban en un limbo jurídico derivado de la falta de beneficios penales que les fueran aplicables por su desmovilización voluntaria colectiva. Ante dicha situación, y tras declarar la Corte Suprema de Justicia nula la posibilidad de aplicar el principio de oportunidad jurídica a dichos desmovilizados, el Congreso aprobó en diciembre de 2010, la Ley 1424. Dicha Ley, sólo aplicable para aquellos desmovilizados que hayan incurrido en delito de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícito de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, prevé una serie de beneficios judiciales (suspensión de las órdenes de captura y de la ejecución de las penas impuestas por los delitos cometidos), a cambio de contribuir a la materialización de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación a través de la firma de un acuerdo de contribución a la verdad y la memoria histórica.

De acuerdo con el registro de la FGN, a 31 de enero de 2011, hay en total 4.511 desmovilizados postulados al proceso de Justicia y Paz, de los cuales 4.072 corresponden a ex integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia<sup>8</sup>, esto es, 657 postulados más que los registrados por la misma entidad a marzo de 2010. Este progreso mantiene la tendencia de un incremento anual promedio de 400 postulados (ver **Gráfica n° 1**).

Gráfica n° 1. Postulados al proceso penal de Justicia y Paz 2006-2010



La ampliación del universo de postulados contribuye a la satisfacción de la expectativa de lucha contra la impunidad pues al aumentar el número de imputados por las graves violaciones cometidas por los grupos armados ilegales, aumentan las posibilidades de que puedan aportar información y rendir cuentas de los hechos que las víctimas

<sup>7</sup> Dato señalado por Miguel Samper, Director de Justicia Transicional del Ministerio de Interior y de Justicia, durante su intervención en el Coloquio “Justicia y Paz Retos 2011”, organizado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional en Bogotá el 17 de febrero de 2011.

<sup>8</sup> FGN, *Informe Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, Bogotá, 31 de enero de 2011, p. 2.

registradas han denunciado. Al analizar este incremento surgen dos cuestiones fundamentales. Por un lado, es preciso preguntarse por los criterios que el Gobierno Nacional tiene en cuenta para realizar la postulación como autoridad competente. Y por otro lado, es necesario analizar la capacidad institucional de la FGN para poder recibir nuevos desmovilizados como postulados al proceso penal especial de Justicia y Paz.

En el anterior informe, el Área señalaba la importancia de la publicidad de estos criterios y de la coordinación con la FGN para lograr postular a aquellos desmovilizados que han sido reconocidos por las víctimas como presuntos responsables de los delitos de los que fueron víctimas al proceso penal especial de Justicia y Paz, y contribuir así a la investigación del ente acusador. Lo anterior, en el contexto de una práctica de postulación que es percibida desde las víctimas como altamente discrecional en detrimento de la satisfacción de su expectativa de lucha contra la impunidad. Como se muestra en el **Gráfica n° 2**, entre noviembre y diciembre de 2010, fueron postulados 148 desmovilizados, sin que se difundiera información que pueda efectivamente cambiar la percepción de las víctimas sobre la discrecionalidad.

Gráfica n° 2. Número de postulados al proceso de Justicia y Paz (Agosto – Diciembre de 2010)



Como lo muestran los informes publicados por la FGN, los postulados no corresponden exclusiva ni necesariamente a los miembros de los grupos paramilitares que se desmovilizaron colectivamente. Del total de desmovilizados postulados, a enero de 2011, 3.075 eran miembros de las AUC que se desmovilizaron colectivamente estando en libertad<sup>9</sup>, lo que corresponde al 75% de los postulados a quienes se aplican los beneficios del proceso de Justicia y Paz. Por otra parte, 920 de los postulados, que corresponden al 20% restante, son miembros de las AUC que al momento de la desmovilización colectiva se encontraban privados de la libertad, esto es, condenados por algún delito.

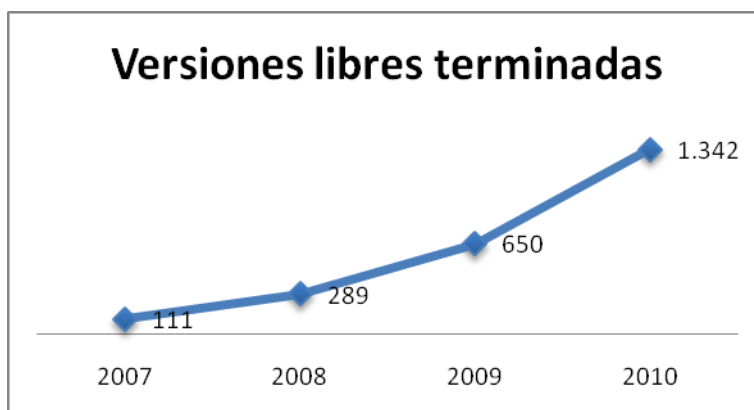
De lo anterior se puede concluir que la extrema discrecionalidad de parte del Gobierno Nacional para la postulación de desmovilizados en proceso penal especial de Justicia y Paz, sin considerar la información suministrada por las víctimas sobre su responsabilidad penal en los delitos que son investigados al interior del proceso, y la postulación de miembros de los grupos paramilitares que no participaron de la desmovilización colectiva, pero fueron postulados por encontrarse privados de la libertad producto de procesos en otras jurisdicciones y haber pertenecido a las estructuras paramilitares, desestimula la participación de las víctimas como colaboradoras en el proceso, al tiempo que provoca en ellas, una lectura del proceso de Justicia y Paz como un mecanismo jurídico de impunidad frente a responsabilidades penales ya asignadas.

Por otro lado, el aumento del número de presuntos responsables debe ser analizado en contraste con la capacidad de la FGN para adelantar efectivamente sus labores de investigación e imputación. En el año 2010, el número de audiencias de versión libre terminadas, es decir, aquellas en las que se han expuesto todos los elementos probatorios y se concluyeron las versiones libres de los postulados, ascendió a 1.342<sup>10</sup> (ver **Gráfica n° 3**).

<sup>9</sup> FGN, *Informe Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, Bogotá, 31 de enero de 2011, p. 2.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 4.

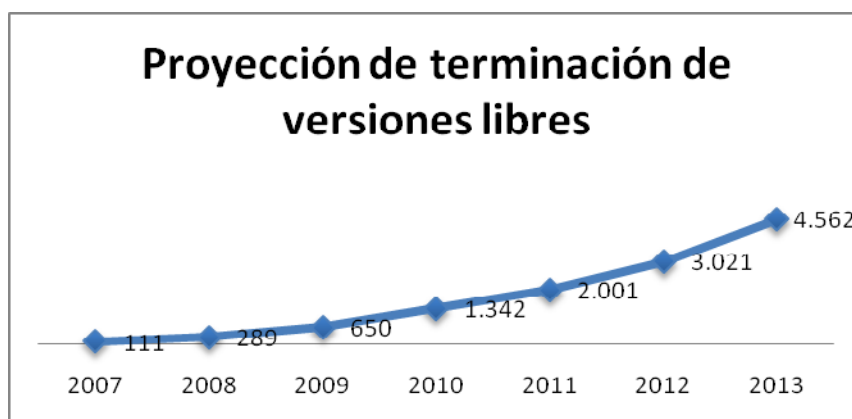
Gráfica n° 3, Versiones libres terminadas (2007-2010)



Contrastando el aumento de desmovilizados postulados al proceso penal de Justicia y Paz, con el número de audiencias de versión libre finalizadas, es posible establecer que el aumento de postulados incide directamente en la capacidad de la Fiscalía para terminar dicha diligencia procesal. Así, si bien en el período 2007 – 2008 el porcentaje de diligencias concluidas era del 62%, se pasó al 56% en el período 2008 – 2009, y al 51% en 2009 – 2010.

En ese sentido, partiendo de la tasa anual de la capacidad actual de la FGN para la terminación de las diligencias previas (51%), y suponiendo que no ingresara ningún otro desmovilizado como postulado al proceso, es decir, que el total de personas sobre las que es preciso realizar la diligencia de versión libre permaneciera en 4.511, las diligencias previas terminarían en el año 2013 (ver **Gráfica n° 4**).

Gráfica n° 4. Proyección de terminación de versiones libres (2007-2013)

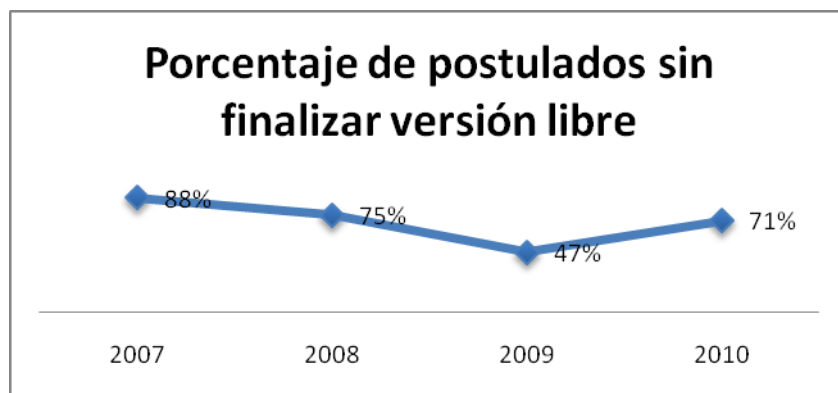


Es preciso señalar que el aumento en el número de postulados no significa el inicio inmediato de audiencias de versiones libres sobre cada nuevo postulado. Por el contrario, como se viene desarrollando el proceso, el inicio de las versiones libres viene suspendiéndose hasta que no se tiene toda una investigación sobre los miembros de un bloque, para procurar hacer audiencias conjuntas con varios de los postulados de un mismo bloque con el fin de obtener una reconstrucción más completa de los hechos.

La terminación de las versiones libres está condicionada principalmente por problemas técnicos durante su celebración, por la renuencia de los postulados a concurrir, y por las dificultades que se presentan para el traslado de los postulados por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), entre otras causas. Ante estas circunstancias, el porcentaje de postulados sin terminar la diligencia de versión libre es de 71%, lo que significa

un aumento en relación con el porcentajes de 2009, año en el que la Fiscalía logra su mayor índice de terminación de versiones libres (ver **Gráfica n° 5**).

Gráfica n° 5. Porcentaje de postulados sin finalizar versión libre (2007-2010)



Si es posible acordar que la ampliación del número de presuntos responsables beneficia la satisfacción de la expectativa de las víctimas de lucha contra la impunidad, se concluye que la eficiencia en la terminación de las diligencias de versión libre no debe condicionarse a la suspensión de la inclusión de nuevos postulados al sistema. Más bien, es necesario identificar las medidas exitosas aplicadas por la FGN en el año 2009 que llevaron a aumentar a un 53% el porcentaje de audiencias de versión libre terminadas, y lograr replicarlas para el presente año.

Lo anterior sin embargo, no obsta para constatar una tendencia de tasas altas (mayores al 50%) de no terminación de la diligencia, que son síntoma de una falta estructural de disposición de recursos suficientes y eficaces por parte del Estado para cumplir a cabalidad su obligación de investigación en un proceso penal de la magnitud y la trascendencia como el de Justicia y Paz. Las altas tasas de no terminación de la diligencia de versión libre conllevan la prolongación en el tiempo del proceso, y esto, en un contexto en el que el universo de víctimas está preponderantemente constituido por poblaciones vulnerables que se encuentran en condiciones de precariedad económica y cuyos proyectos de vida se han visto gravemente truncados, deriva en su insatisfacción de la expectativa de lucha contra la impunidad.

La investigación de la Fiscalía, en términos cuantitativos, se mide además por el paso de la versión libre a la audiencia de imputación. En el año 2010, el número de postulados a quienes se presentó escrito de solicitud de audiencia de imputación, es decir, la solicitud de una audiencia para comunicar al postulado los hechos confesados sobre los que la FGN cuenta con elementos probatorios para inferir que el postulado es autor de los delitos investigados y que se dará inicio a una investigación formal, fue de 385 postulados. Esto significa que un 8,5% del total de los postulados ha terminado al menos parcialmente sus versiones libres y se cuenta con elementos suficientes para considerarlos responsables de delitos.

Una vez realizada la audiencia de formulación de imputación, ante el Magistrado de Control de Garantías, se adelantan las audiencias de formulación y de aceptación de cargos, en las que el postulado acepta libre y voluntariamente los cargos de los que se le imputa responsable penalmente. A 31 de enero de 2011, 174 postulados han alcanzado esta etapa procesal, es decir, sólo el 3,8% del total de postulados han terminado la etapa de investigación, y pueden pasar a la etapa de juzgamiento. Un porcentaje muy reducido considerando que han transcurrido ya cinco años desde la implementación de la Ley de Justicia y Paz, y que la formulación de imputaciones es parcial, teniendo en cuenta el contexto de macrocriminalidad en el cual operaron estos grupos armados. De continuar este ritmo, de avance entre la etapa preliminar de investigación y la investigación procesal que finaliza con el inicio de la etapa de juzgamiento en el juicio, manteniendo el número de postulados actual (4.511), se tiene que en 19,5 años se lograría que todos los postulados contaran con formulación de cargos.

El proceso penal de Justicia y Paz fue concebido como un instrumento de reconocimiento y garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de los desmovilizados grupos paramilitares. Para el

logro de estos objetivos, por parte del Estado colombiano y la sociedad, se concedieron beneficios en la pena de los postulados al proceso, estableciendo como pena máxima de prisión un total de 8 años, con el fin de dismantelar las estructuras criminales, evitar la repetición de los hechos y conseguir la paz. Y de parte de los ex integrantes de los grupos paramilitares desmovilizados, desde su compromiso jurídico de dar a conocer la verdad sobre los crímenes cometidos, y reparar a las víctimas de los mismos.

Según los datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República<sup>11</sup>, a pesar de los esfuerzos que realizan la FGN y los jueces de la República en el desarrollo del proceso penal de Justicia y Paz para el efectivo cumplimiento de las obligaciones de colaboración a la justicia de parte de los postulados tras cinco años de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, no se han reducido de manera significativa las violaciones de derechos humanos que se siguen cometiendo en el país, los homicidios se mantienen sin disminuciones significativas mientras que los casos de masacres presentaron un aumento para el año 2010 respecto del año 2009, como lo demuestra el siguiente cuadro:

<b>Situación de Derechos Humanos en Colombia 2009 – 2010</b>			
	2009	2010	Variación
<b>Homicidios</b>	15.817	15.459	-2%
<b>Casos de Masacres</b>	29	39	34%
<b>Víctimas de Masacres</b>	147	183	24%
<b>Homicidios de Indígenas</b>	107	75	-30%
<b>Homicidios de docentes no sindicalizados</b>	4	11	175%
<b>Homicidios de docentes sindicalizados</b>	15	21	40%
<b>Homicidios de sindicalistas de otros sectores</b>	13	16	23%
<b>Víctimas de Desplazamiento Forzado</b>	165.541	87.990	-47%

Las cifras suministradas explican la percepción que existe entre las víctimas de insatisfacción frente al cumplimiento de la obligación del Estado colombiano de velar por la no repetición de las graves violaciones de derechos humanos, y por proteger a las formas de vida preponderantemente victimizadas por el conflicto identificadas por el Área en el anterior informe (la vida indígena y afro descendiente, la vida campesina, la vida de participación en movimientos sociales, y la vida urbana en la marginalidad).

La lucha contra la impunidad se mide en la efectividad de la investigación, captura y juzgamiento de otros responsables en la planeación y ejecución de los delitos, así como de financiadores, colaboradores y beneficiarios directos de los grupos armados ilegales.

Estas investigaciones pueden partir del conocimiento de hechos que se dé en el proceso de Justicia y Paz, pero deben adelantarse en la jurisdicción ordinaria por tratarse de casos en que los responsables no cumplieron con el requisito esencial de la aplicación de beneficios de Justicia y Paz, la desmovilización y posterior postulación. La compulsión de copias de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz a otras unidades al interior de la Fiscalía, ente encargado de la persecución penal, así como otros indicadores como las detenciones y procesos iniciados, permite una medición del avance en este componente de la lucha contra la impunidad.

Se confirma un aumento sostenido en el número de casos enunciados por los postulados de vínculos entre servidores públicos de elección popular y las estructuras paramilitares, casos que los medios de comunicación nacional han denominado “parapolítica”, y que han provocado la compulsión de copias desde la Unidad de Justicia y Paz de la FGN a unidades, para su procesamiento en otras jurisdicciones (ver **Gráfica n° 6**).

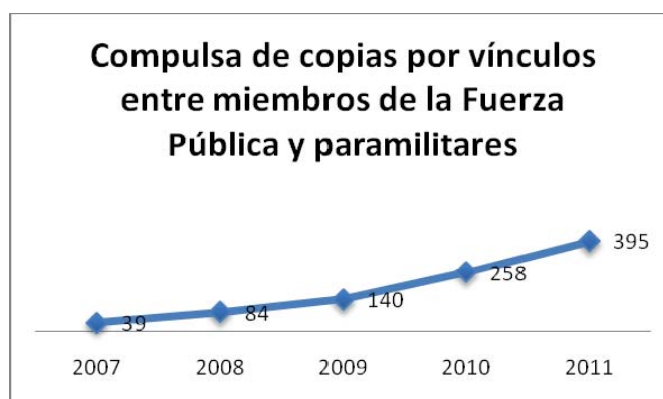
<sup>11</sup> Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Presidencia de la República de Colombia. Ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx> (última fecha de consulta: 19.03.2011).

Gráfica n° 6. Compulsa de copias por vínculos entre políticos y paramilitares (2007-2011)

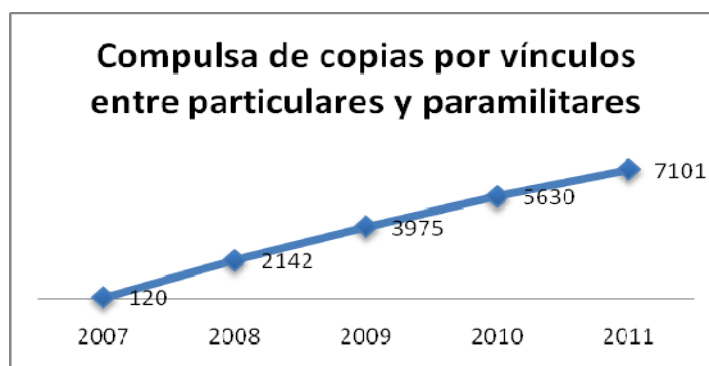


En este mismo sentido, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, en desarrollo de sus investigaciones, y a partir del importante componente de las confesiones realizadas por los postulados, ha realizado compulsa de copias por los presuntos vínculos a la estructura paramilitar de miembros de la Fuerza Pública y otros particulares, cuyo avance año a año se detalla en las **Gráficas n° 7 y n° 8**.

Gráfica n° 7. Compulsa de copias por vínculos entre miembros de la Fuerza Pública y paramilitares (2007-2011)



Gráfica n° 8. Compulsa de copias por vínculos entre particulares y paramilitares (2007-2011)



Las Gráficas 6, 7 y 8 resultan indicativas, no sólo de los avances en la investigación de la FGN, sino también de los hechos enunciados y confesados por los postulados, y de la importante participación de diversos sectores de la sociedad colombiana en la violencia paramilitar. El proceso de Justicia y Paz, en este punto, se configura así como

un espacio a partir del cual conocer y obtener información, sobre sectores que apoyaron y/o financiaron la estructura paramilitar para, además de las acciones contra la población civil, lograr el control sobre las estructuras y recursos a nivel regional para ponerlos a disposición de sus objetivos propios. Ha constituido, igualmente, un motor para la persecución penal de otros implicados que sin embargo no se consideran en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

Debido a lo anterior, resulta necesaria la creación de mecanismos de colaboración y trabajo coordinado y conjunto en todas las jurisdicciones y con los organismos de control, en pro de una lucha efectiva contra la impunidad y el desmonte de toda la estructura paramilitar, así como de la construcción de la verdad judicial en la que se consideren todos los elementos y procesos que se adelantan, sin importar si éstos se desarrollan o no en el proceso de Justicia y Paz, para la consecución de manera efectiva del derecho a la verdad de las víctimas en particular y de la sociedad en su conjunto.

Como lo mencionaba el Área en su anterior informe, un total de 18 postulados al proceso penal de Justicia y Paz fueron extraditados a Estados Unidos, correspondiendo a un 0,3% del total de postulados, lo que en términos cuantitativos, podrá considerarse poco significativo, pero que en términos cualitativos, respecto de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del proceso, cuenta con toda la importancia por sus profundos efectos<sup>12</sup>.

Particular importancia dentro del grupo de los desmovilizados al proceso de Justicia y Paz tienen los altos jefes de los grupos paramilitares desmovilizados extraditados a Estados Unidos por cargos relativos a narcotráfico. Al menos 12 extraditados fueron comandantes de estructuras paramilitares, y como tales, cuentan con información única acerca de los orígenes, estructuras, organización, financiamiento, móviles y condiciones de tiempo, modo y lugar en que se cometieron los crímenes que se juzgan al interior del proceso de Justicia y Paz y de los testaferros y responsables de despojo de tierras de miles de víctimas de este delito y de desplazamiento forzado. Además de esas razones, su condición resulta de vital importancia en las labores de investigación de la Fiscalía, por el control y jerarquía que aún mantienen sobre los postulados que pertenecieron a las estructuras que éstos comandaban y su responsabilidad penal directa y por línea de mando.

Desde el momento de su extradición ocurrida en el año 2008 hasta la fecha de cierre de este informe, ha sido evidente el efecto desestimulante de la extradición en la participación de los ex jefes paramilitares en el proceso de Justicia y Paz, en términos del número de audiencias que rinden, la información que revelan y la posibilidad de las víctimas de acceder a ellos. Por ejemplo, tras la extradición, Carlos Mario Jiménez alias “Macaco”, Rodrigo Tovar Pupo alias “Jorge 40” y Ever Veloza alias “H.H”, no han rendido ninguna versión libre en el marco del proceso penal de Justicia y Paz. El resto de los 12 postulados extraditados, han rendido en promedio, dos versiones libres en los tres años que se cuentan desde su extradición en el 2008<sup>13</sup>.

### 3. Participación en el proceso penal

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de participación en el proceso penal fue definida como la satisfacción de los siguientes tres elementos:

- a. La acreditación, dentro de los procesos que se llevan a cabo con ocasión de la Ley de Justicia y Paz, del mayor número de víctimas afectadas por los hechos que se conocen en éstos. Dicha acreditación, debe conducir tanto a la efectiva capacidad de intervenir en todas las etapas procesales como al reconocimiento y goce de los derechos que se les atribuyen por su condición de parte.
- b. Las condiciones suficientes de seguridad que den garantía para acudir y permanecer dentro de estos procesos.

---

<sup>12</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe, Parte IV: Área de Víctimas*, CITpax, Madrid, noviembre de 2009, pp. 165 – 166.

<sup>13</sup> Ver: Verdad Abierta, “¿La verdad extraditada?”, Sección Justicia y Paz, [http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com\\_content&id=3243](http://www.verdadabierta.com/index.php?option=com_content&id=3243) (última fecha de consulta: 13.05.2011).

- c. Atención, asesoría y asistencia legal de calidad, provistas por parte del Estado o de organizaciones no gubernamentales que brinden condiciones de igualdad en la participación de las víctimas en los procesos que se realizan en el marco de Justicia y Paz.

### 3.1 La ampliación del universo de víctimas que participan en el proceso penal

A 31 de diciembre de 2010, se encontraban registradas por la Fiscalía General de la Nación 327.273 víctimas<sup>14</sup>. En la actualidad no existe otro registro diferente con el que pueda ser contrastada esta cifra<sup>15</sup> (ver **Gráfica n° 9**).

Gráfica n° 9. Víctimas registradas en el proceso de Justicia y Paz (2007-2010)<sup>16</sup>



El aumento de víctimas registradas en la FGN en el marco de la Ley de Justicia y Paz en el periodo 2007 - 2010 mantiene un promedio de incremento anual de 39%, siendo 2009 el año en el que se presentó el mayor crecimiento (61%). Este incremento debe ser contrastado con dos variables. Por un lado, con las cifras sobre víctimas de desplazamiento forzado por la acción de grupos paramilitares cuya denuncia y registro en el proceso de Justicia y Paz debería conducir al aumento significativo en el número de víctimas beneficiarias del mismo y por otro, con los datos de participación efectiva en el proceso penal, para determinar el número real de beneficiarias en términos de acceso al proceso judicial.

En lo que hace referencia a las cifras de víctimas de desplazamiento forzado, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), institución gubernamental que tiene la competencia de administrar el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), establece que el número de víctimas registradas para el año 2010 asciende a 3.646.997<sup>17</sup>. Por su parte, el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) registra la cifra de 4.915.579 personas víctimas de desaparición forzada en el periodo comprendido entre 1985 y 2009<sup>18</sup>.

Con base en cualquiera de estas cifras, es evidente que existe un alto porcentaje de personas que se reconocen como víctimas de desplazamiento forzado y que no han acudido al registro de la Fiscalía General de la Nación

<sup>14</sup> FGN. *Informe General. Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz*, Bogotá, enero de 2011, p.18.

<sup>15</sup> En el Segundo Informe presentado por el Área, el comparativo se estableció con la cifra de víctimas registradas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), que llevaba un registro de víctimas a partir del registro de las víctimas que llenaban el Formulario de Solicitud de Reparación Administrativa. Sin embargo, este registro no continúa, dado que de acuerdo con el Decreto 1290, el plazo para la solicitud de reparación administrativa venció el 22 de abril de 2010.

<sup>16</sup> FGN. *Informe Unidad Nacional de Fiscalía para la Justicia y la Paz*. Bogotá, septiembre, octubre, noviembre y enero 2010 – 2011.

<sup>17</sup> Acción Social, *Reportes del Registro Único de Población Desplazada*, Bogotá, Ver <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/> (última fecha de consulta: 19.03.2011).

<sup>18</sup> CODHES, *Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*. Número 76, Bogotá, enero de 2010, p. 1. Ver: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=62&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=62&Itemid=50) (última fecha de consulta: 26.01.2011).

posterior a la promulgación de la Ley de Justicia y Paz. En ese sentido, es importante señalar que la lógica de participación que generó el proceso penal de Justicia y Paz no ha podido incluir de manera efectiva a las víctimas del delito de desplazamiento forzado como se concluye del hecho de que tan sólo el 18% (6.301) del total de víctimas que han sido reconocidas por los postulados (35.376), corresponde a víctimas del mencionado delito.

En síntesis, partiendo de la cifra de Acción Social de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, es decir, 3.646.997, el proceso penal de Justicia y Paz tan sólo le ha brindado la posibilidad efectiva de participación al 0,1% de las víctimas de dicho delito. De modo que, resulta de total importancia el logro de estrategias efectivas para el registro, incorporación y participación de la población desplazada forzosamente dentro del proceso de Justicia y Paz, que en últimas, significaría la ampliación del universo de víctimas en el proceso.

### 3.2 Las condiciones de seguridad de las víctimas para la participación en el proceso penal

En las condiciones actuales que se desarrolla el proceso, es fundamental que existan plenas garantías de seguridad para el 11% del total de víctimas registradas que son las que efectivamente participan en el proceso penal, y de esta manera acceder a la reparación por vía judicial. Al respecto, el Ministerio del Interior y de Justicia expidió el Decreto 1737 de 2010. De acuerdo al artículo 1 del Decreto que establece el Programa de Protección para Víctimas y Testigos en el marco de la Ley 975 de 2005, tiene por objeto “salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de la población que se encuentre en situación de riesgo como consecuencia directa de su condición de víctima o testigo, dentro del proceso de Justicia y Paz, o para impedir que intervenga en el mismo”.

De acuerdo al Decreto, el Programa de Atención es dirigido por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Derechos Humanos. La ejecución del programa está a cargo del Grupo Técnico de Evaluación de Riesgo (GTER), entidad interinstitucional compuesta por el Ministerio, la Fiscalía, la Policía y la Defensoría.

El Ministerio del Interior y de Justicia reportó como atendidos un total de 1.544 casos de solicitudes de protección a víctimas y testigos, lo que corresponde al 0,4% del total de víctimas registradas. Para la protección el Ministerio ha invertido un presupuesto 34.802.028.554 millones de pesos en tres años. Pese a esos esfuerzos, las víctimas tienen una percepción desfavorable del programa dados los problemas de seguridad que tienen las organizaciones de base, de derechos humanos y de víctimas, en el ámbito local y regional, particularmente en el Urabá Antioqueño, Montes de María, el departamento de Córdoba y el norte del Valle del Cauca. De acuerdo con los registros oficiales, entre marzo de 2002 y enero de 2011, han sido asesinados 47 líderes de víctimas en todo el país, quienes estaban participando activamente en procesos de restitución de tierras<sup>19</sup>.

A continuación, se exponen algunos casos a modo de ejemplo de la situación descrita:

- Fundación Nuevo Amanecer:

Fundación de desplazados liderada por Mario Corrales en Cartago, departamento del Valle, una región particularmente afectada por la confluencia de actores armados y la presencia de estructuras mafiosas y de narcotráfico. Creada en el año 2005, tras un intento fallido en el que 20 familias no lograron recuperar sus tierras en el municipio de Ansermanuevo, por amenazas y violencia de testaferros.

Un total de 15 de sus líderes han sido asesinados desde el año 2002 hasta hoy. Ocho de estos casos, ocurrieron en el norte del departamento del Valle del Cauca, y los demás casos fueron registrados como desaparición forzada<sup>20</sup>.

La Fundación tiene un enorme impacto regional importante pues no sólo agrupa a víctimas del delito de desplazamiento forzado de toda la región, sino que además acompaña 3.827 procesos de Justicia y Paz en los que las víctimas participan entregando información y declaraciones contra varios desmovilizados postulados. Además,

---

<sup>19</sup> Así lo concluye el informe de CODHES, *Líderes y personas en situación de desplazamiento asesinadas del 1 de marzo de 2002 a abril 11 de 2011*, Bogotá, 2011.

<sup>20</sup> Revista Semana, “En peligro”, Sección Nación, 19 de febrero de 2011. Ver: <http://www.semana.com/noticias-nacion/peligro/152094.aspx> (última fecha de consulta: 21.02.2011).

de acuerdo con su líder, dentro de los casos que maneja la Fundación, existen al menos 1.200 casos que corresponden a desapariciones forzadas<sup>21</sup>.

- Asociación de Víctimas para la Restitución de Tierras y Bienes de Urabá (ASOVIRESTIBI):

La Asociación que agrupa a más de 1.700 víctimas de los grupos paramilitares de la región del Urabá Antioqueño, participa en procesos judiciales por la propiedad y el retorno de los campesinos a las tierras de los que fueron forzosamente desplazados o despojados.

Su líder, Carmen Palencia, denuncia por las víctimas que representa y en nombre propio, el haber sido víctima de amenazas y atentados contra su vida y la de su familia. Carmen señala que de los 48 líderes reclamantes de tierra asesinados en toda Colombia, ocho trabajan en esta región del país bajo el mismo propósito, y fueron asesinados por esta causa<sup>22</sup>.

En entrevista directa a varias víctimas agrupadas en esta asociación, y a su líder, el Área constató que han sido objeto de amenazas contra su vida e integridad por grupos armados ilegales, así como su difícil situación de seguridad, que a la fecha no puede ser garantizada por las autoridades locales ni los programas de protección, debido a la enorme cantidad de víctimas en situación de riesgo en la región.

En los procesos de restitución de bienes y tierras, además de las difíciles condiciones de seguridad individuales, se producen amenazas contra las formas organizativas de las víctimas, y contra sus afiliados. En el caso de ASOVIRESTIBI, se han producido robos de computadores y memorias USB, en los que consta importante información de los casos, predios y procesos de reclamación, a manos de hombres armados, sin que a la fecha haya logrado determinarse el responsable.

Además de las recomendaciones y solicitudes de atención por parte del Gobierno Nacional a los organismos de seguridad<sup>23</sup>, éstos han señalado que una de las políticas públicas a implementar es el refuerzo de la seguridad de las víctimas, sus líderes y organizaciones, en especial las que se dedican a la restitución de tierras, ante la situación de riesgo manifiesta y denunciada por la opinión pública<sup>24</sup>.

De acuerdo a las entrevistas realizadas por el Área a funcionarios y expertos en el tema, parece ser determinante reformular tres elementos del programa: el centralismo con que funciona, la unificación de criterios para la protección o la competencia en una sola institución, y la ampliación del tipo de medidas de protección que sean implementadas de acuerdo a un análisis de contexto de la situación de la víctima.

Para cerrar, el Área destaca que la comprensión de condiciones de seguridad, debe superar una estricta visión de garantía de los derechos a la vida y la integridad personal de las víctimas y sus familias, y comprenderse en una dimensión integral, que incluya las condiciones de posibilidad de participación de las víctimas, en especial, de las

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Información obtenida en el informe de CODHES para el año 2011, en el que resalta que “En **Córdoba y Urabá** fueron **asesinados ocho líderes sociales** que estuvieron activos en procesos de restitución”. Ver: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia*, Bogotá, 2011, p. 17.

<sup>23</sup> En el caso concreto de ASOVIRESTIBI, se registró el robo de una memoria USB con la información de cerca de 200 víctimas reclamantes de tierras en la región del Urabá Antioqueño. EL hecho fue denunciado ante las autoridades locales, y registrado por medios de comunicación locales y nacionales, por el enorme significado que tenía para las víctimas que aspiran a la restitución de tierras a nivel nacional. El Gobierno Nacional se pronunció a través de su Ministro de Agricultura, solicitando el refuerzo de las medidas de protección a las víctimas. Ver: Diario El Espectador, *Preocupación por ataque a líderes del programa de restitución de tierras*, Sección Economía, Bogotá, 20 de enero de 2011, <http://www.elespectador.com/economia/articulo-246189-preocupacion-ataque-lideres-del-programa-de-restitucion-de-tierras> (última fecha de consulta: 18.02.2011).

<sup>24</sup> Ver: Diario El Espectador, *Policía anuncia protección especial a beneficiarios de restitución de tierras*, Sección judicial., Bogotá, 21 de enero de 2011, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-246323-policia-anuncia-proteccion-especial-a-beneficiarios-de-restitucion> (última fecha de consulta: 18.02.2011).

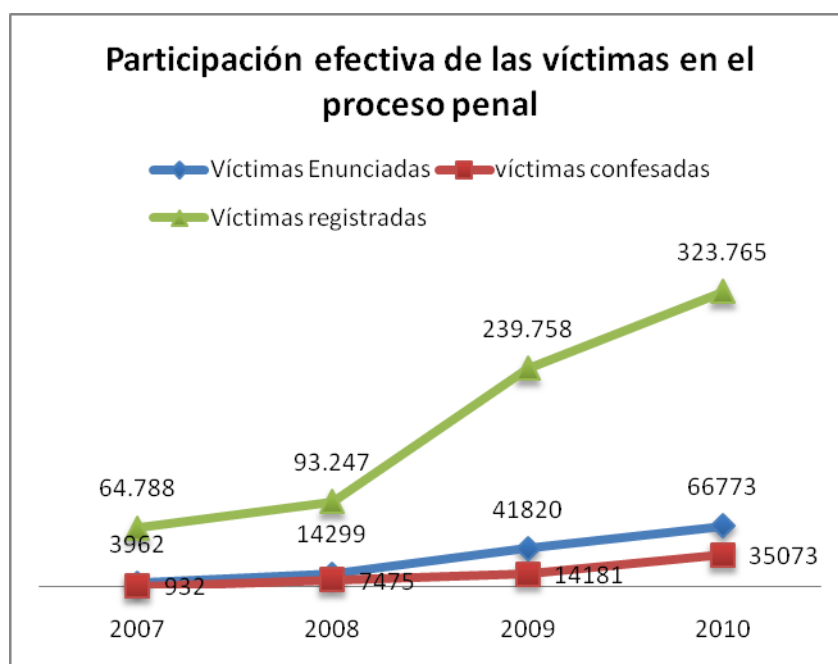
formas de vida preponderantemente victimizadas y colectivos vulnerables como las mujeres<sup>25</sup>, justamente para “asegurar” su inclusión y participación en el proceso de Justicia y Paz como mecanismo de justicia transicional.

### 3.3 Inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados

En el informe anterior, el Área señaló que en el proceso penal de Justicia y Paz se observaba una tendencia decreciente respecto de la inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados. Del universo total de víctimas registradas, sólo el 20% son enunciadas en las versiones libres, y de este porcentaje, tan sólo el 52% son mencionadas en la confesión de los postulados, es decir el 11% de las víctimas registradas totales. Es sobre este último grupo de víctimas, que para el año 2010 ascendió a 35.376, que se puede hablar de una participación efectiva en el proceso penal ya que sólo aquéllas que han sido mencionadas en las confesiones pueden participar en el proceso de manera efectiva y quedan por tanto procesalmente facultadas para acceder a la reparación por vía judicial, no existiendo por tanto para las restantes 291.897 un horizonte real de participación.

La **Gráfica n° 10** evidencia que el proceso penal de Justicia y Paz no ha podido transformar su dinámica decreciente, manteniendo en el período 2007-2010 una tasa promedio de 59% de exclusión de las víctimas enunciadas en las diligencias procesales respecto de las víctimas que aparecen en las confesiones realizadas, lo que corresponde a una tasa promedio durante el período mencionado de 96% de exclusión de las víctimas registradas respecto de las víctimas confesadas.

Gráfica n° 10. Participación efectiva de las víctimas en el proceso penal (2007-2010)<sup>26</sup>



<sup>25</sup> El Área expone la denuncia de la Asociación de Mujeres del Magdalena (ADEMAG), adscrita a la Red de Mujeres del Caribe, durante el mes de junio de 2011, de acuerdo con la cual, se le ha negado el acceso a la Asociación a la Mesa Departamental de Restitución de Tierras y Bienes en el Magdalena, señalando que se trata de decisiones que no competen ni a las mujeres ni a las víctimas. El Área llama la atención sobre este tipo de situaciones, que lejos que promover y asegurar la participación en las víctimas en los espacios públicos como ciudadanos empoderados de sus derechos dentro del proceso de Justicia y Paz, se constituye en episodios re victimizantes que profundizan las condiciones de desigualdad a las que han sido sometidas desde su victimización. Ver: Asociación de Mujeres del Magdalena, *Denuncia de 18 de mayo de 2011*, Santa Marta, 2011.

<sup>26</sup> Las víctimas registradas son aquellas que han llenado el Formulario de Denuncia de Hechos y que ingresan al Sistema Único de Registro de Justicia y Paz de la FGN. Las víctimas enunciadas corresponden a las víctimas de las cuales la FGN tiene noticia por sus labores de investigación y los postulados mencionan en sus versiones libres. Las víctimas confesadas, son las víctimas sobre las cuales los postulados reconocen su responsabilidad en el delito que se investiga y sobre el cual se formulan cargos.

Las posibles causas de la consolidación de dicha tendencia principalmente se refieren a dificultades probatorias, demoras procesales e incumplimiento de compromisos de colaboración por parte de los postulados, que de manera general, afectan seriamente la satisfacción de la expectativa de participación en el proceso penal de las víctimas.

Ante esta situación, la Fiscalía General de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para ampliar el número de víctimas que efectivamente participan en el proceso, los cuales, sin embargo, no han logrado revertir significativamente la tendencia. Entre dichos esfuerzos, se destacan la organización de 190 jornadas de atención a víctimas en todo el país con un total de 28.961 asistentes y la transmisión en directo de versiones libres en un total de 416 municipios del país, lo que ha generado un total de 59.728 víctimas que han presenciado la realización de las versiones libres, de las cuales 24.755 han logrado formular preguntas a los postulados.

#### **4. Medidas de reparación**

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de medidas de reparación fue definida como la satisfacción de los siguientes siete elementos:

- a. Existencia de medidas de restitución: aquellas que ponen a la víctima en una situación anterior a la que se encontraba tras la ocurrencia del hecho violento.
- b. Existencia de medidas de indemnización: aquellas que procuran la compensación por los perjuicios materiales y morales.
- c. Existencia de medidas de rehabilitación: aquellas que tienden a la recuperación física y psicológica de la víctima.
- d. Existencia de medidas de satisfacción: aquellas que tienden hacia la compensación moral de la víctima, es decir, las que exaltan su dignidad y la difusión de la verdad sobre lo ocurrido. En los casos de desaparición forzada se consideran medidas de satisfacción las que brindan información del paradero de las personas desaparecidas, y en caso de fallecimiento, la devolución del cuerpo tras el reconocimiento.
- e. Existencia de medidas de garantía de no repetición: aquellas que tienden al desmantelamiento definitivo de las estructuras criminales y a aquellos factores que ocasionaron el hecho delictivo.
- f. Existencia de medidas de reparación simbólica: aquellas que procuran la preservación de la memoria histórica.
- g. Existencia de medidas de reparación colectiva: aquellas dirigidas hacia la recuperación psicosocial de una comunidad vista en su conjunto.

##### **4.1 Medidas de reparación judicial**

La reparación judicial corresponde a la reparación que se fija a través de la sentencia que pone fin al proceso, que en el trámite especial de Justicia y Paz, se adelanta por medio del Incidente de Reparación Integral<sup>27</sup>.

A solicitud de la víctima, el fiscal del caso o el Ministerio Público solicitan a la Sala de Conocimiento encargada del juzgamiento del caso, llevar a cabo el incidente, para que las víctimas de los delitos imputados al postulado, presenten sus pretensiones para la reparación del daño que se les causó, así como las pruebas.

A la fecha, se han dictado tres sentencias en el proceso de Justicia y Paz, correspondientes a los procesos contra Wilson Carrascal, alias “El Loro”; Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Bánquez, alias “Juancho Dique” simultáneamente, y Jorge Iván Laverde alias “El Iguano”. La primera de ellas fue objeto de nulidad por la Corte Suprema de Justicia en 2008, la segunda, dictada en abril de 2010, fue modificada por la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, y la última, dictada en diciembre de 2010 se encuentra a la fecha de cierre del informe (mayo de 2011) en trámite de apelación.

A continuación, el Área señala las reparaciones ordenadas en las dos sentencias vigentes a la fecha de cierre de este informe, concluyendo con un balance sobre la satisfacción de las expectativas de las víctimas en cada una de ellas.

---

<sup>27</sup> Ley 975 de 2005, art. 23.

### **i. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Banquéz**

En la sentencia condenatoria proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá contra los postulados Edwar Cobos Téllez alias “Diego Vecino” y Uber Enrique Bánquez alias “Juancho Dique”, el 29 de junio de 2010, se les declara a ambos postulados responsables, entre otros, de los delitos de homicidios agravados, concierto para delinquir agravado, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento de población civil y secuestros simples.

En la misma providencia se decidió sobre el incidente de reparación y las pretensiones de reparación integral de las víctimas, sus representantes y el Ministerio Público. La Sala de Justicia y Paz partió de la consideración de la integridad de la reparación<sup>28</sup>, señalando que se compone de reparación individual a cada víctima y colectiva a las comunidades, derivadas de la prueba del daño en ambos criterios, para lo cual la Sala aplica el criterio de equidad.

Para atender las reparaciones, de acuerdo con los artículos 54 y 55 de la Ley 975, se creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas<sup>29</sup>, que coordina Acción Social, un modelo que a criterio de la Sala debe comprenderse como mixto, toda vez que se financia a través de partidas del presupuesto nacional, y partidas extra presupuestarias conformadas por los recursos provenientes de las personas desmovilizadas para la reparación de las víctimas y donaciones de carácter privado, nacionales o extranjeras, en dinero o en especie.

Partiendo de los recursos disponibles en el Fondo para la Reparación de las Víctimas al momento de la sentencia (abril de 2010), con un total aproximado de 36 mil millones de pesos, la Sala desestimó las pretensiones de las víctimas, señalando que de atenderlas tal y como fueron solicitadas sólo se cubriría el 27% de los montos solicitados por las víctimas como reparación individual y el 36,7% de lo solicitado en concepto de reparación colectiva<sup>30</sup>,

Desagregando cada uno de los componentes de la reparación integral, la Sala procedió a la definición de la reparación individual y colectiva de las víctimas de los hechos revisados en el proceso.

En el componente de Restitución, para la reparación individual de las víctimas que vieron afectado su derecho al libre disfrute de la propiedad sobre los predios que venían ocupando en los municipios de San Cayetano y Mampuján (Bolívar), la Sala ordenó la formalización de los títulos de las víctimas, coordinado por Acción Social, dado que en el proceso no se demostró la ocupación de los predios por parte de los grupos paramilitares<sup>31</sup>, y por tanto, no debía condenar a la restitución de bienes.

En el componente de Indemnización de índole individual, la Sala manifestó la imposibilidad de aplicar las reglas probatorias ordinarias de determinación del daño materia e inmaterial causado a las víctimas, debido a la cantidad de víctimas, el carácter masivo de las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y al carácter forzado del desplazamiento que le impidió a las víctimas acreditar su condición de propietarios de predios ante la falta de la documentación legal<sup>32</sup>.

Para determinar el criterio aplicable para la tasación de las indemnizaciones, la Sala procede a la determinación de los montos totales de las indemnizaciones por delitos de acuerdo con las fórmulas empleadas según cuatro criterios: las pretensiones de las víctimas, lo establecido en el Decreto 1290 de 2009 de Reparación individual por vía administrativa, el empleado por el Consejo de Estado de Colombia y las fórmulas aplicadas por la Corte IDH.

---

<sup>28</sup> En la Ley 975 de 2005 en sus artículos 44 a 48, se reconoce como componentes de la reparación de las víctimas, las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

<sup>29</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 975 de 2005, el Fondo está integrado por bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados ilegales, recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o especie nacionales o extranjeras. Ley 975 de 2005, artículo 54 inciso 2°.

<sup>30</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 29 de junio de 2010, Radicado n° I 10016000253200680077, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, párrafo 263.

<sup>31</sup> *Ibidem*, párrafo 337.

<sup>32</sup> *Ibidem*, párrafo 343.

Con base en dichos criterios, se presenta a continuación un resumen de los cálculos realizados por la Sala en la sentencia:

Criterio	Indemnización individual para cada víctima	Indemnización total para las víctimas reconocidas en la sentencia	Indemnización total por los hechos confesados en cada delito	Delito
<b>Víctimas</b>	\$ 228.261.503	\$ 53.184.930.171	\$35.87.381.975.171	Homicidio
			\$ 352.775.000.000	Secuestro
<b>Corte IDH</b>	\$ 684.210.526	\$ 13.000.000.000	\$ 107.332.105.263.157	Homicidio
		No se hace el análisis		Secuestro
<b>Consejo de Estado</b>		\$ 33.014.141.868	\$ 22.227.160.664.520	Homicidio
		No se hace el análisis		Secuestro
<b>Decreto 1290</b>	\$ 20.600.000	\$ 168.000.000	\$ 3.231.522.000.000	Homicidio
	\$ 20.600.000		\$ 56.444.000.000	Secuestro

Debido a esta situación, como se señalaba, la Sala opta por fijar un “sistema de reparaciones basado en el concepto de equidad”<sup>33</sup> siguiendo la práctica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que en las providencias de los casos de Pueblo Bello y de Ituango<sup>34</sup> fijo unas tablas de indemnización individual por delito y parentesco que se refieran conjuntamente a daños materiales e inmateriales<sup>35</sup>, y que se resumen a continuación:

Delito	Parentesco	Indemnización
<b>Homicidio</b>	-Víctima indirecta: Cónyuge, padre, madre o hijo. -Víctima indirecta: hermanos	Máximo 240 millones de pesos por núcleo familiar (sobre la base de que se conforman por máximo 7 personas). -Por víctima: 40 millones de pesos. -4 millones de pesos por cada uno.
<b>Desplazamiento forzado</b> <sup>36</sup>	Miembro de núcleo familiar, sin consideración al parentesco.	17 millones de pesos por cada miembro, que no sobre pase los 120 millones de pesos por núcleo familiar.
<b>Secuestro</b> <sup>37</sup>	-Víctima directa -Núcleo familiar -Hermanos	-30 millones de pesos -Máximo 180 millones de pesos en total. -4 millones de pesos

<sup>33</sup> Para el desarrollo del criterio de equidad para la determinación de las reparaciones individuales ver: Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *El proceso penal especial de Justicia y Paz. Alcances y límites de un proceso penal concebido en clave transicional*, Área de Justicia, Monográfico n° 2, CITpax, Madrid, abril 2011.

<sup>34</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 29 de junio de 2010, radicado n° 110016000253200680077, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, párr. 344.

<sup>35</sup> *Ibidem*, párr. 345.

<sup>36</sup> La Sala aclara que respecto del delito de desplazamiento forzado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no se ha pronunciado sobre la reparación, por lo que adoptará los criterios fijados por el Consejo de Estado de Colombia, que atribuye por concepto de daños inmateriales 50 salarios mínimos. *Ibidem*, párr. 349.

<sup>37</sup> Ante la falta de criterios en la tasación del daño respecto a este delito, tanto en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como en el Consejo de Estado Colombiano, la Sala establece una media entre lo que se concede en ambas corporaciones por los daños producidos por el delito de homicidio. *Ibidem*, párr. 351.

En caso de que la víctima lo sea por varios delitos, se tasará la reparación del daño con base en el delito más grave. Adicionalmente, la Sala señala que de los valores reconocidos a cada víctima, deberán descontarse los que éstas hayan recibido por concepto de anticipo a través de la reparación por vía administrativa<sup>38</sup>.

No obstante, el Área destaca que la base sobre la cual la Sala del Tribunal realizó la tasación del costo total para el Estado colombiano de la reparación por vía judicial (el total de hechos denunciados) no es idónea, ya que debería hacerse sobre el número total de víctimas que la FGN presenta como reconocidas por los postulados en los hechos confesados (36.376 personas). El motivo es que, como se ha indicado anteriormente, sólo las víctimas reconocidas por los postulados en el proceso de Justicia y Paz, en la práctica, pueden aspirar a la reparación por vía judicial. Así, la proyección más adecuada para calcular la indemnización económica sería: en relación con el delito de homicidio, 20.431 víctimas; en relación con el desplazamiento forzado, 6.254 víctimas, y en relación con el secuestro, 965 víctimas. En total, las indemnizaciones por el delito de homicidio ascenderían a \$817.240.000.000; por delito de desplazamiento forzado a \$106.318.000.000; y por secuestro a \$28.950.000.000.

Para el componente de Rehabilitación, la Sala ordenó al Ministerio de Protección Social la presentación de un programa de recuperación de las víctimas del conflicto armado, con implementación prioritaria para las víctimas de Mampuján y San Cayetano.

Para el componente de Satisfacción, la Sala dispuso la reconstrucción del cementerio y la Iglesia de la comunidad como lugar de especial significación cultural, a cargo del Municipio de Mariálabaja (Bolívar) y la Gobernación departamental. Adicionalmente, se ordenó un acto de conmemoración de los hechos y de reconocimiento público de las violaciones cometidas por los grupos de autodefensa responsables, coordinado por la CNRR, la elaboración de un documental que contenga un acto público de perdón de los postulados condenados, y la construcción por parte de los mismos, de un monumento en recuerdo de las víctimas. Por otra parte, la Sala entendió como reparación colectiva la ejecución de obras de infraestructura que benefician a la comunidad, en escuelas, escenarios deportivos, vías terrestres, puentes, pozos, redes eléctricas, entre otros<sup>39</sup>.

La Corte Suprema de Justicia resolvió en abril de 2010 el recurso de apelación contra el fallo proferido por la Sala de Justicia y Paz contra alias “Diego Vecino” y “Juancho Dique”, desestimando los criterios adoptados por la Sala para la tasación del daño y la fijación de medidas reparatorias a las víctimas. En criterio del Alto Tribunal, la obligación de reparar los perjuicios causados es una obligación de carácter legal consagrada en el ordenamiento interno en la legislación civil referente a la responsabilidad civil extracontractual<sup>40</sup>, que comprende el daño, desde la perspectiva clásica, de acuerdo con la cual, el daño se clasifica en material (patrimonial) o inmaterial (extrapatrimonial), incluyendo además el criterio de daño a la vida en relación adoptado en el ordenamiento colombiano por vía jurisprudencial, en sus dos dimensiones, individual y colectiva, sin que para ello sea necesario acudir a la amplia discrecionalidad del criterio en equidad para cuantificar los perjuicios, porque se cuenta con criterios legales y un procedimiento legal de carácter controversial, entre víctima y victimario, efectivo para tal fin, el incidente de reparación integral.

La Colegiatura concluyó que cuando la demostración de perjuicios se dificulte por carecer de elementos probatorios, antes que acudir al criterio de equidad deben “afinar[se] los criterios de ponderación de las pruebas con las que [se] cuente”<sup>41</sup>, flexibilizando las reglas de apreciación de las pruebas, estableciendo así la obligación de fallar en derecho al señalar que “(...) la real o supuesta insuficiencia presupuestal para pagar a la totalidad de las víctimas de los grupos armados al margen de la ley, no puede servir de excusa para decidir “en equidad” acudiendo impropriamente a un *igualitarismo* contrario al derecho a la igualdad de las personas ante la ley, con mayor razón si el pago de la reparación corresponde en primer término a los perpetradores y al grupo al cual pertenecen, y sólo de manera sucedánea al Estado (...)”<sup>42</sup>, sentenciando a reglón seguido que “(...) constituiría violación al derecho de las víctimas a obtener la reparación integral por los daños causados si el juez, para fijar el monto de la

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, párr. 355.

<sup>39</sup> *Ibidem*, párr. 375 a 402.

<sup>40</sup> Código Civil Colombiano, art. 2341.

<sup>41</sup> CSJ. Sala de Casación Penal, Sentencia de 27 de abril de 2011, M. P. María del Rosario González de Lemos, p.169.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 184.

indemnización, no se atiene a lo demostrado probatoriamente en el proceso sino que reduce la cuantía por razones relacionadas con limitaciones del presupuesto”<sup>43</sup>.

## ii. Incidente de Reparación Integral de la Sentencia contra Jorge Iván Laverde alias “El Iguano”

En su sentencia proferida contra el postulado Jorge Iván Laverde alias “El Iguano”, el 2 de diciembre de 2010, la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá le condena por los delitos de homicidio en persona protegida, homicidio agravado, concierto para delinquir agravado, actos de terrorismo, tortura, secuestro simple, deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil, entre otros<sup>44</sup>.

Al igual que en la anterior sentencia, la Sala entra a decidir sobre el incidente de reparación y las pretensiones de las víctimas, sus representantes y el Ministerio Público, que para el caso concreto, fue motivado de oficio por la Sala en garantía de los derechos de las víctimas.

La Sala aplica el criterio de equidad para determinar el componente de Indemnización, en línea con lo seguido para fijar las reparaciones individuales y colectivas de la sentencia contra Edwar Cobos Téllez y Uber Enrique Bánquez, siguiendo los parámetros definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Estado de Colombia, para la tasación de los daños materiales e inmateriales de las víctimas.

Respecto del componente de Restitución, la Sala decide como primera medida la suspensión inmediata de las restituciones directas que en el curso de las investigaciones, y que ante la prueba de la propiedad de parte de las víctimas, procedió a realizar la FGN<sup>45</sup>.

En relación a la reparación colectiva, la Sala ordena la creación de un centro integral para la recuperación de las víctimas del conflicto armado de Cúcuta y Norte de Santander, con énfasis en terapia psicológica por expertos en conflicto armado<sup>46</sup>, acompañado de peticiones públicas de perdón a las víctimas de parte del postulado, y manifestaciones públicas de compromiso y atención prioritaria a los hechos e investigaciones que confiese el postulado, por parte de las entidades competentes como la Fiscalía General de la Nación, y la implementación de medidas efectivas que garanticen la no repetición de los hechos<sup>47</sup>.

Sobre el componente de Satisfacción, la Sala ordenó actos de conmemoración y redefinición de espacios públicos de trascendencia para la comunidad, la elaboración de un documental, la celebración de actos públicos y una placa de recordación.

En el presente informe, el Área incluye un análisis sectorial de las medidas de rehabilitación, y para el segundo semestre del presente año, será publicado un análisis sectorial sobre reparación simbólica en Colombia.

## 4.2 Medidas de indemnización individual por vía administrativa

Aun cuando el Programa de Reparación Individual por Vía Administrativa, creado por el Decreto 1290 de 2008, no se ejecuta en el marco del proceso de Justicia y Paz, sí se considera una medida de justicia transicional a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por grupos armados organizados al margen de la ley en Colombia, por lo que el Área se referirá a las expectativas de reparación que sobre el particular tienen las víctimas.

---

<sup>43</sup> *Ibíd*, p. 187.

<sup>44</sup> Tribunal Superior del Distrito Superior de Bogotá., Sala de Justicia y Paz, Sentencia del 2 de diciembre de 2010, radicado n° 110016000253200680281, M.P. Uldi Teresa Jiménez López, p. 206.

<sup>45</sup> *Ibíd*em, párr. 428.

<sup>46</sup> Orden en la que la Sala entiende subsumidas las medidas de rehabilitación individual, “por considerar que (...) esta medida superó el daño individual”. *Ibíd*em, párr. 429.

<sup>47</sup> *Ibíd*em, párr. 426.

A septiembre de 2010, Acción Social había entregado 396.451 millones de pesos en concepto de reparaciones individuales por vía administrativa, lo que ha significado la reparación de 20.837 familias<sup>48</sup> a través de alguno de sus miembros, con un promedio de 17 millones de pesos entregados a cada uno.

Si bien a 19 de mayo de 2010 estaban inscritas 324.294 personas en el registro de reparación individual por vía administrativa, a septiembre de 2010 sólo el 6,4% de las víctimas inscritas han sido reparadas por esta vía, a la fecha, a falta de un sistema único de registro, no se cuentan con cifras que den cuenta de cuántas de las víctimas a quienes se les ha entregado indemnización a través de este programa, son víctimas que forman parte del proceso de Justicia y Paz. Como se señalaba en el informe anterior, según datos suministrados por la CNRR, durante el 2009 se entregaron 12.000 reparaciones individuales. De acuerdo con la información de Acción Social, en 2010 se entregaron 8.837, reduciendo el ritmo de asignación y aumentando el número de víctimas registradas para el mismo año. En ese sentido, con un promedio anual de asignación de 10.419 reparaciones, estas lograrían cobijar al total de víctimas que aspiran a esta medida indemnizatoria dentro de 29 años.

Además del componente presupuestal que implica la reparación individual por vía administrativa, el Área considera de importancia, el análisis sobre la modalidad escogida por el Estado colombiano para su asignación, siendo ésta a través de un suma global, pagadera a cuotas o en un único pago, que como lo presentó el último informe elaborado por la Defensoría del Pueblo y confirmó el Área en las diversas entrevistas y trabajo focal con víctimas en todo el país, es percibido por las víctimas como una suma de dinero que sirve para cubrir sus necesidades básicas más urgentes. En este mismo informe, la Defensoría comprobó que este pago, ha causado divisiones familiares, así como sentimientos de culpabilidad y frustración entre las víctimas beneficiadas, pues se trata de un pago que no cuenta con componentes adicionales de atención que permitan hablar de una reparación integral coherente<sup>49</sup>.

## 5. Conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales fue definida como la satisfacción de los siguientes cuatro elementos:

- a. El conocimiento de la verdad sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se planearon, desarrollaron y ejecutaron dichos crímenes.
- b. El conocimiento de la verdad sobre los motivos que llevaron a la ocurrencia de éstos.
- c. El conocimiento de la verdad sobre la participación de los máximos responsables pertenecientes o no al grupo criminal.
- d. El conocimiento de la verdad sobre los patrones criminales y los crímenes sistemáticos.

Durante la realización de las audiencias libres, los postulados han confesado hasta diciembre de 2010 la comisión de 723 masacres. Por otra parte, el Grupo de Memoria Histórica de la CNRR ha recopilado información sobre un total provisional de 2.505 masacres cometidas entre 1982 y 2007, y que han causado 14.660 víctimas<sup>50</sup>. Si se toma este último registro, el número de masacres enunciadas por los postulados en Justicia y Paz corresponde al 28%. Teniendo en cuenta que los grupos paramilitares no son los únicos que han cometido esta práctica ilegal de guerra, es preciso afirmar que el proceso penal ha contribuido al conocimiento de la verdad sobre este tipo de crímenes.

En ese sentido, la FGN ha realizado serios esfuerzos para construir sus investigaciones, imputaciones y formulación de cargos, desde el contexto de macrocriminalidad en el que se desarrollaron los crímenes cometidos por los grupos paramilitares, para establecer con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos. Sin embargo, desde una perspectiva de víctimas, se constata que los postulados continúan haciendo referencia a estos crímenes sin describir la sistematicidad con que ocurrían y la intención de atacar formas de vida

---

<sup>48</sup> Acción Social, *Cerca de un billón de pesos han recibido las víctimas de la violencia*, Noticias, septiembre de 2010, <http://redes.accionsocial.gov.co/victimas/?p=163> (última fecha de consulta: 21.02.2011).

<sup>49</sup> Programa de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado, *El Programa de Reparación Individual por vía Administrativa, una mirada desde las víctimas*. Defensoría del Pueblo, Proyecto fortalecimiento del Estado de Derecho Cooperación Técnica Alemana GIZ, Bogotá, 2010, p. 69 – 74.

<sup>50</sup> Gonzalo Sánchez, *Masacre en Colombia*, en “Colombia: una guerra de masacres”, Bogotá, p. 1.

específica (vida indígena y afro descendiente, vida campesina, vida de participación en movimientos sociales, y vida urbana en la marginalidad).

Así se ha podido constatar en las sentencias contra alias “El Iguano”, y contra alias “Juancho Dique” y “Diego Vecino”, en las cuales se presentan una escueta reconstrucción de los hechos en las que la masacre aparece como un evento individual y aislado del contexto regional y nacional en que se desarrolló. Sería preciso emplear la valiosa información recaudada en las etapas procesales anteriores en las confesiones de los postulados, la labor investigativa de la Fiscalía y los aportes, testimonios y declaraciones de las víctimas, para llevar a cabo una calificación jurídica adecuada sobre los delitos cometidos<sup>51</sup>, y responder de manera efectiva a la expectativa de las víctimas de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los motivos reales del suceso violento.

## 6. Conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada

En los talleres realizados por el Observatorio en noviembre de 2008, la expectativa de conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada fue definida como la satisfacción de los siguientes tres elementos:

- a. El derecho a tener información precisa, oportuna y completa sobre las circunstancias individuales de tiempo, modo y lugar, así como de los motivos de los delitos de homicidio y desaparición forzada denunciados al interior del proceso.
- b. En caso de delitos de desaparición forzada, este derecho incluye, el conocimiento del paradero de las víctimas y, en caso de fallecimiento, de los restos.
- c. La información sobre las circunstancias individuales de los hechos delictivos debe enmarcarse en procura de la garantía de la dignidad humana, imagen y memoria de la víctima.

Como el Área sostuvo en el anterior informe, en el proceso penal de Justicia y Paz ha avanzado de manera significativa en la investigación de los delitos de homicidio en persona protegida. En efecto, del total de víctimas confesadas por los postulados 35.073, el 58% (20.431) corresponde a este tipo de delito. En ese sentido se aspira que un alto porcentaje de las víctimas que participan efectivamente en el proceso penal puedan ver satisfecha su expectativa de conocimiento de la verdad sobre el mencionado delito.

Respecto del delito de desaparición forzada, la FGN creó una estrategia específica dirigida a estas víctimas. En primer lugar, se creó la Sub-unidad de Exhumaciones, conformada por un equipo de expertos en materia forense, para la búsqueda de personas desaparecidas y la exhumación e identificación de los restos encontrados. En segundo lugar, dada la cantidad de víctimas y las dificultades en las investigaciones, la Fiscalía ha organizado 168 Jornadas de Atención específicas para Víctimas de Desaparición Forzada<sup>52</sup> a 31 de enero de 2011, en las cuales han participado 35.766 personas. Durante dichas jornadas, las víctimas pueden completar el Formato Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, y que pasará a sistematizarse en el Sistema Único de Información – SIRDEC (Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres). Toda la información obtenida, se compara con la que se recoge al interior del proceso, fruto de las investigaciones de la Fiscalía y de las confesiones de los postulados que operaron en la región.

En este sentido, se destaca que en el proceso penal, los postulados enunciaron durante 2009, 2.520 delitos de desaparición forzada, ascendiendo a 4.420 en 2010. De éstos, los postulados han confesado 2.164 delitos, lo cual

---

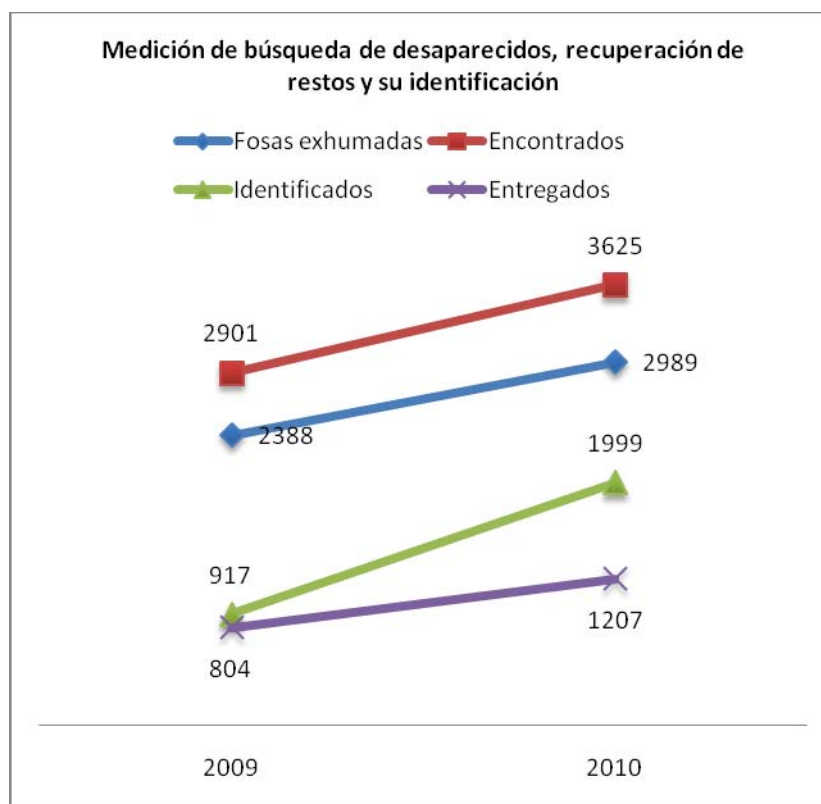
<sup>51</sup> Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Segundo Informe: Parte I. Área de Justicia*. CITpax, Madrid, noviembre de 2009, pp. 17 – 88.

<sup>52</sup> “Las jornadas especializadas en la atención a familiares de personas desaparecidas, son escenario propicio para la exhibición de hallazgos obtenidos en diligencias de exhumación; obtención de información que coadyuve a la identificación indiciaria y la determinación de circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos; la toma de muestras de ADN para la identificación de cadáveres encontrados y la consolidación del proyecto del banco genético que lidera la Fiscalía General de la Nación, entre otros resultados”. FGN. *Informe de Gestión 2009 -2010*. Bogotá, 2010, p. 39, [http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe\\_de\\_gestion\\_2009\\_2010.pdf](http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/archivos/InformedeGestion/informe_de_gestion_2009_2010.pdf) (última fecha de consulta: 14.12.2010).

supone que el 51% de las víctimas han sido corroboradas como víctimas por los mismos postulados obteniendo el reconocimiento de la responsabilidad del delito para su caso (6% del universo total atendido).

La **Gráfica n° II** presenta los avances en el trabajo de la FGN para satisfacer la expectativa de recuperación de los restos de las víctimas del delito de desaparición forzada. En lo que se refiere a la exhumación de fosas comunes, en el período 2009 – 2010, se ha incrementado en un 20% el número de cuerpos encontrados; en un 54% la identificación de los restos; y en un 33% la entrega de los restos a los familiares. Teniendo en cuenta que el porcentaje de víctimas que obtienen respuesta en relación con este delito es reducido tomando como referencia el universo total (3,4%), se puede concluir los importantes desafíos que se producen en el desarrollo del proceso para dar respuesta a las expectativas de las víctimas, debido a la magnitud del conflicto y la insuficiencia de los recursos que se disponen para afrontarlo.

Gráfica n° II. Medición de búsqueda de desaparecidos, recuperación de restos y su identificación en Justicia y Paz



## 7. Conclusiones

Respecto de la lucha contra la impunidad:

- ✓ La terminación de las versiones libres

Si la ampliación del número de presuntos responsables beneficia la satisfacción de la expectativa de las víctimas de lucha contra la impunidad, se concluye que la eficiencia en la terminación de la diligencia de versión libre no debe estar basada en la suspensión de la inclusión de nuevos postulados al sistema. Más bien, es necesario indagar cuidadosamente por las medidas exitosas aplicadas por la FGN en el año 2009 que llevaron a reducir a un 47% el porcentaje de audiencias de versión libre no terminadas, y lograr replicarlas para el presente año.

Por otra parte, se constata una alta tasa de no terminación de la diligencia (superior al 50%) que refleja la falta estructural de disposición de recursos suficientes por parte del Estado para cumplir a cabalidad su obligación de investigación en un proceso penal de la magnitud y la trascendencia del de Justicia y Paz. Lo anterior conlleva la prolongación en el tiempo del proceso, y esto, en un contexto en el que el universo de víctimas está preponderantemente constituido por poblaciones que se encuentran en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, deriva en la insatisfacción de la expectativa de lucha contra la impunidad de las víctimas.

✓ La ampliación del universo de responsables

El proceso penal de Justicia y Paz se ha constituido en el motor fundamental para extender la responsabilidad penal a diversos actores dentro del Estado y de otros estamentos sociales. Debido a lo anterior, resulta necesario la creación de mecanismos de colaboración y trabajo coordinado y conjunto en todas las jurisdicciones en pro de una lucha efectiva contra la impunidad y el desmonte de toda la estructura paramilitar, así como de la construcción de la verdad judicial en la que se consideren todos los elementos y procesos que se adelantan, para el goce efectivo del derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en su conjunto.

Respecto de la participación en el proceso penal:

✓ La ampliación del universo de víctimas

Se constata un aumento de víctimas registradas en el período 2007 – 2010, el cual mantiene un promedio de incremento anual del 39%, siendo 2009 el año en el que se presentó el mayor crecimiento (61%).

Sin embargo, es evidente que existe un alto porcentaje de personas que se reconocen como víctimas de desplazamiento forzado y que no se han registrado ante la Fiscalía General de la Nación para participar en el proceso de Justicia y Paz. Lo anterior, se evidencia, además, en que tan sólo el 18% (6.301) del total de víctimas reconocidas por los postulados (35.376), corresponde a víctimas del mencionado delito.

En síntesis, partiendo de la cifra de Acción Social de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, es decir, 3.646.997, el proceso penal de Justicia y Paz tan sólo le ha brindado la posibilidad efectiva de participación al 0,1% de las víctimas de dicho delito.

✓ Las condiciones de seguridad para la participación en el proceso penal

Las condiciones de seguridad para la participación en el proceso penal se han visto seriamente afectadas principalmente en las zonas donde los campesinos que han sido desplazados o se han visto afectados por el despojo han iniciado procesos para solicitar la restitución de tierras. Zonas como el Urabá Antioqueño, Montes de María, el departamento de Córdoba, el norte del Valle del Cauca, y Cauca se han visto afectadas por este fenómeno. De acuerdo con los registros oficiales, entre marzo de 2002 y enero de 2011, han sido asesinados 44 líderes de víctimas en todo el país, dedicados a la restitución de tierras.

✓ La inclusión de las víctimas en los hechos confesados por los postulados

El proceso penal de Justicia y Paz no ha podido transformar su dinámica decreciente en relación con las víctimas que figuran en los hechos confesados por los postulados, manteniendo en el período 2007-2010 una tasa promedio de 59% de exclusión de las víctimas en los hechos enunciados respecto de las víctimas que aparecen en los hechos confesados, lo que corresponde a una tasa promedio durante el período mencionado de 96% de exclusión de las víctimas registradas respecto de las víctimas que aparecen en las confesiones de los postulados. Lo anterior afecta a su participación efectiva en el proceso penal ya que tal y como está diseñado el proceso sólo las víctimas que están mencionadas en dichas confesiones quedan facultadas procesalmente para acceder a la reparación por vía judicial.

Respecto de las medidas de reparación:

✓ La reparación por vía judicial

El Área destaca que la base sobre la cual la Sala de Conocimiento realizó la tasación del costo total para determinar el componente indemnizatorio de la reparación por vía judicial no es idónea. El cálculo debe hacerse sobre las víctimas que la FGN presenta como reconocidas por los postulados en los hechos confesados toda vez, que como se ha dicho en este informe, sólo las víctimas reconocidas por los postulados en el proceso de Justicia y Paz, en la práctica, pueden aspirar a la reparación por vía judicial. Esto significa que a 31 de enero de 2011, el universo de víctimas a reparar por vía judicial es de 36.376 personas. Los cálculos, debieron pues realizarse, sobre el total de víctimas del proceso de Justicia y Paz, y no sobre el total de hechos enunciados, toda vez que las reparaciones se determinan en primer momento frente a los sujetos, sus pretensiones y sus derechos en el proceso.

Así, en el proceso contra alias “Juancho Dique” y “Diego Vecino”, deberían haberse tenido en cuenta las 20.431 víctimas de delito de homicidio; las 6.254 víctimas de desplazamiento forzado; y las 965 víctimas de secuestro, de acuerdo con las cifras presentadas por la FGN a 31 de enero de 2011. Como resultado, correspondería a las primeras \$817.240.000.000; a las segundas \$106.318.000.000; y a las terceras \$28.950.000.000. El pago de dichos montos sería viable teniendo en cuenta los recursos disponibles, y contribuiría a avanzar así en la conformación de medidas de reparación para las víctimas.

✓ La reparación por vía administrativa

En el informe anterior, el Área basada en datos suministrados por la CNRR señaló que durante el 2009 se entregaron 12.000 reparaciones individuales. De acuerdo con la información de Acción Social, en 2010 se entregaron 8.837, reduciéndose así el ritmo de asignación y aumentando el número de víctimas registradas para el mismo año. En ese sentido, con un promedio anual de asignación de 10.419 reparaciones, estas lograrían cobijar al total de víctimas que aspiran a esta medida indemnizatoria dentro de 29 años.

Con todo, es preciso afirmar que el reducido 6,4% que ha accedido a la medida indemnizatoria, ha satisfecho su expectativa. Sin embargo, un 95,6% de las víctimas registradas no son beneficiarias de la medida y el ritmo de asignaciones es bajo respecto del universo total, haciendo que la medida vaya perdiendo, con el paso del tiempo, su capacidad de impacto indemnizatorio y más bien prologue y profundice las condiciones de precariedad en que la mayoría de las víctimas se encuentran en Colombia.

Respecto del conocimiento de la verdad sobre crímenes internacionales:

La FGN ha realizado serios esfuerzos para construir sus investigaciones, imputaciones y formulación de cargos, desde el contexto de macrocriminalidad en el que actuaron los grupos paramilitares, para establecer con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrieron los hechos. Sin embargo, teniendo en cuenta las expectativas de las víctimas, los postulados continúan haciendo referencia a estos crímenes sin describir la sistematicidad con que ocurrían y la intención de atacar formas de vida específica (vida indígena y afro descendiente, vida campesina, vida de participación en movimientos sociales, y vida urbana en marginalidad).

Lo anterior afecta al proceso de construcción de la verdad en el escenario judicial, tal y como se ha podido constatar en las sentencias contra alias “El Iguano” y contra alias “Juancho Dique” y “Diego Vecino”, ya que en la reconstrucción de los hechos, las masacres aparecen como hechos individuales y aislados sin tener en cuenta que eran cometidos de forma sistemática. Es preciso revertir esta forma judicial de construir la verdad, para aprovechar adecuadamente la valiosa información recabada en las etapas procesales anteriores, las confesiones de los postulados, la labor investigativa de la Fiscalía y los aportes, testimonios y declaraciones de las víctimas, y además, y tanto calificar jurídicamente de manera adecuada dichos crímenes como para avanzar en la expectativa de las víctimas de conocer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como los motivos reales del suceso violento.

Respecto del conocimiento de la verdad sobre los delitos de homicidio y desaparición forzada:

✓ El delito de homicidio

Del total de víctimas confesadas por los postulados 35.073, el 58% (20.431) corresponde a víctimas de homicidio. En ese sentido, se puede concluir que un alto porcentaje de las víctimas que participan efectivamente en el proceso penal puede ver satisfecha su expectativa de conocimiento de la verdad sobre el mencionado delito.

✓ El delito de desaparición forzada

La FGN creó una estrategia específica dirigida a las víctimas de este delito. Dada la cantidad de víctimas y las dificultades en las investigaciones, se ideó como mecanismo de investigación y de obtención de información, la celebración de 168 Jornadas de Atención específicas dirigidas a Víctimas de Desaparición Forzada hasta 2010, con 35.766 asistentes.

En la dinámica del proceso penal para el 2009 fueron enunciados 2.520 delitos de desaparición forzada, ascendiendo al 2010 a 4.420. De estos han sido confesados 2.164 delitos por los postulados, constituyendo una tasa de exclusión de los delitos confesados respecto de los enunciados de 49%. Con todo, el proceso penal ha logrado satisfacer a un 6% del universo total atendido, en lo que hace referencia a la expectativa del conocimiento de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del delito de desaparición forzada.

La FGN ha realizado un trabajo progresivo para satisfacer la expectativa de recuperación de los restos de las víctimas del delito de desaparición forzada. En lo que se refiere a la exhumación de fosas comunes, en el período 2009 – 2010, se ha incrementado en un 20% el número de cuerpos encontrados; un 54% la identificación de los restos; y un 33% la entrega a los familiares. Teniendo en cuenta que el número de víctimas que pueden obtener respuesta sobre esta expectativa corresponde al 3,4% del universo total de víctimas registradas, se puede constatar que el proceso afronta importantes retos teniendo en cuenta la magnitud del conflicto y la falta de suficientes recursos para afrontarlo.

## **II. Análisis de las medidas de rehabilitación como componente de la reparación integral de las víctimas en Colombia**

### **I. Introducción**

En el Tercer Informe del Observatorio, el Área de Víctimas resaltó la importancia de analizar el lugar en el proceso de duelo en que se encuentran las víctimas del conflicto armado en Colombia. En el mencionado informe, se advertía que el significado que las víctimas le otorguen a la pérdida (de negación o aceptación) incide directamente en 1) las expectativas frente a las medidas de justicia transicional que viene implementando el Estado a través de la Ley 975 de 2005, y 2) la reconstrucción del propio proyecto de vida. En otras palabras, crear las condiciones para que las víctimas logren construir significados de aceptación de la pérdida puede ayudar a que la satisfacción de las expectativas de las víctimas sea entendida por éstas como el recorrido del camino de un proceso de transición y como una vía hacia la reconfiguración del horizonte de vida perdido.

En el presente informe el Área ha querido indagar por los programas que el Estado y la sociedad civil han diseñado y puesto en ejecución para atender las necesidades de atención psicológica de las víctimas del conflicto armado. En dicha investigación se constató que en Colombia, desde la expedición de la Ley 387 de 1997 se ha venido implementando un sistema de atención a las víctimas de desplazamiento forzado. Por su parte, la Ley 975 de 2005 diseña un nuevo esquema de atención ampliándolo a las víctimas de otros delitos cometidos por grupos organizados al margen de la ley. Teniendo en cuenta lo anterior, la primera parte de este informe está dedicada a la descripción de la política pública de rehabilitación evidenciada en los programas implementados dentro del sistema de la Ley 387 de 1997 y el sistema de la Ley 975 de 2005.

En la segunda parte, se describen los diversos aportes que han desarrollado tres reconocidas y experimentadas organizaciones no gubernamentales en el proceso de diseño de sistemas de atención y de implementación de medidas de rehabilitación para las víctimas del conflicto armado.

En la tercera a parte, se reproduce el diagnóstico de las medidas de rehabilitación del sistema de atención a víctimas del conflicto en Colombia realizado por la Corte Constitucional y las órdenes que ésta le da al Gobierno Nacional para la adecuación del sistema a los derechos de las víctimas. En la cuarta parte, se estudian las disposiciones que el proyecto de ley de víctimas contiene respecto de las medidas de rehabilitación; y en la última, se establecen las conclusiones y recomendaciones del informe.

## 2. Descripción de la política pública de rehabilitación implementada dentro de los sistemas generales de atención a víctimas de conflicto

### 2.1 Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

La atención a víctimas del conflicto armado interno se convierte en una preocupación institucional en Colombia con ocasión de la expedición de la Ley 387 de 1997<sup>53</sup> por la cual se implementan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y se fijan medidas de atención, protección, estabilización socioeconómica y restablecimiento de derechos de esta población.

En esta Ley, se reconoce por primera vez la responsabilidad del Estado colombiano de brindar atención integral y de neutralizar y mitigar los efectos de la violencia a las víctimas de un delito en el marco del conflicto armado en el país, el delito de desplazamiento forzado<sup>54</sup>. Para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta responsabilidad, la misma ley crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante SNAIPD), conformado por el “conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones”<sup>55</sup> para la atención integral de la población desplazada por la violencia y define las competencias institucionales para tal fin.

Con la misión de establecer los horizontes del SNAIPD, y como organismo consultor, asesor y garante de la asignación de recursos de las entidades parte, se creó el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD)<sup>56</sup>, que delegaba la coordinación a nivel local y regional en los consejos departamentales, distritales y municipales de la misma naturaleza, que se conformaban por miembros de los gobiernos e instituciones de cada uno de esos niveles, reproduciendo en las regiones la conformación del CNAIPD<sup>57</sup>. En los comités de los niveles territoriales se concretaba a través de mesas de trabajo lideradas por las gobernaciones y alcaldías, los programas y proyectos de atención, a los cuales por obligación, los gobiernos debían destinar partidas presupuestales para su ejecución.

---

<sup>53</sup> Diario Oficial, Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Reglamentada por los Decretos 2569 de 2000 del Ministerio de Interior y Decreto 205 de 2005.

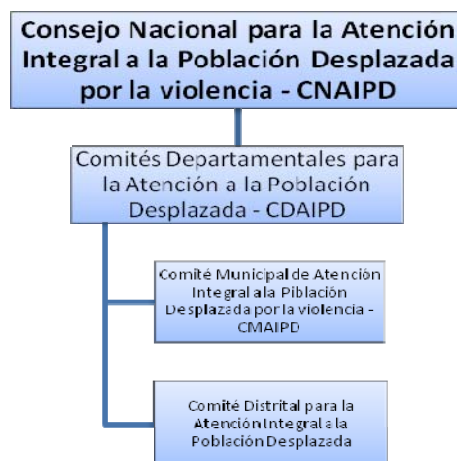
<sup>54</sup> Ley 387 de 1997, art. 4.

<sup>55</sup> Ley 387 de 1997, art. 5, reglamentado en el Decreto 2569 de 2000.

<sup>56</sup> Ley 387 de 1997, art. 6.

<sup>57</sup> El Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia (CNAIPD) se conformaba, entre otros, por un delegado del Presidente de la República, el Ministerio de Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y desarrollo rural, el Ministerio de Desarrollo Económico, la Dirección Nacional de Planeación, la Defensoría del Pueblo, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Consejería para la Política Social, la Red de Solidaridad Social y el Alto Comisionado de Paz.

Gráfico n° 12. Comités de Atención Integral a Población Desplazada por la violencia



En la práctica se determinó que la atención a la población desplazada correspondía a las entidades parte del SNAIPD ejecutando las directrices dadas por los Consejos de cada nivel y los acuerdos de complementariedad entre ellas, para la optimización de recursos y la eficiencia institucional. Actualmente, la coordinación general del SNAIPD está a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Ésta como ente coordinador, debe trabajar conjuntamente con el Ministerio de Protección Social (MPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (encargado de la atención de personas y familias en situación de desplazamiento) y las Direcciones Territoriales de Salud (responsables de la promoción, prevención y atención en salud mental)<sup>58</sup>.

Se fijó como obligación de todas las entidades que conformaban el SNAIPD, la adopción a nivel interno de las directrices y modificaciones que fueran necesarias para la atención eficaz y oportuna a la población desplazada tanto en su planta de personal como en su estructura administrativa.

La Ley 387 de 1997 asignó la competencia para la prestación de servicios de asistencia médica integral, quirúrgica, odontológica, psicológica, hospitalaria y de rehabilitación, al Sistema General de Seguridad Social en Salud, regulado en la Ley 100 de 1993<sup>59</sup>, al tiempo que asignó tareas de atención en rehabilitación a otras instituciones que entraron a formar parte del Sistema. A continuación, se describe la forma en que las instituciones del SNAIPD (señaladas en el Gráfico n° 13) desarrollaron estas competencias.

<sup>58</sup> Con la adopción de la Ley 812 de 2000, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006, se definió como uno de los objetivos la atención integral a la población desplazada en los componentes de nutrición, refugio y salud (física y mental), por lo que cada componente se asignó a una entidad especializada del Estado.

<sup>59</sup> Ley 387 de 1997, art. 19. 4.

Gráfico n° 13. Competencias en rehabilitación en el SNAIPD



### i. Ministerio de Protección Social

A partir de la obligación de formular la política de atención en salud a la población desplazada contenida en la Ley 387, a cargo del entonces Ministerio de Salud, se formuló una primera propuesta de atención con un enfoque netamente clínico, es decir, un enfoque que tendía hacia la identificación de patologías en la población desplazada y al tratamiento de las mismas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>60</sup>. Esta política se extendió a las víctimas del conflicto armado, definidas en los términos de la Ley 417 de 1997, como parte de la asistencia humanitaria de emergencia que el Estado brindaba a las víctimas, para el restablecimiento del contenido básico de sus derechos.

En ese mismo año, el Ministerio de Salud (ahora Ministerio de la Protección Social) en cumplimiento del mandato legal y de los acuerdos aprobados en desarrollo de la Ley 387 de 1997<sup>61</sup>, fijó una serie de lineamientos sobre la atención psicosocial que debían aplicar los entes territoriales a nivel departamental y municipal, para la atención integral a las víctimas del delito de desplazamiento forzado. Los lineamientos, cubrían como componentes principales el saneamiento ambiental, el saneamiento psicosocial y la nutrición a la población desplazada, todos ellos en cabeza del Ministerio.

Con la formulación del Plan Nacional de Atención a Población Desplazada (PNAIPD)<sup>62</sup> se distribuyeron las competencias en diferentes entidades del Estado. El componente de saneamiento ambiental se atribuyó al Ministerio de Vivienda, el componente de nutrición al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como parte de su obligación de garantizar la seguridad alimentaria de los ciudadanos, y finalmente, el componente de saneamiento

<sup>60</sup> Ministerio de Salud de la República de Colombia, *Política Nacional de Salud Mental*, Santafé de Bogotá, mayo de 1998.

<sup>61</sup> Ver: Acuerdos n° 44, 59, 64, 72, 74, 77, 85 y 86 de 1997 del Ministerio de Salud de la República de Colombia.

<sup>62</sup> Decreto 173 de 1998 y Decreto 250 de 2005 del Ministerio de Interior y de Justicia.

psicosocial al Ministerio de Protección Social, incluyendo tanto a víctimas del delito de desplazamiento forzado como víctimas de cualquier otro delito en el marco del conflicto armado.

El Ministerio diseñó el componente de atención psicosocial a las víctimas enfatizando la responsabilidad del Estado en garantizarles el acceso a los servicios de asistencia médica y psicológica, a través de la red hospitalaria pública y privada que conforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, coordinada con las respectivas entidades territoriales. La ejecución de esta política, en la que el Estado se convierte en la principal red de apoyo en materia de salud para la población desplazada, fue asignada a los entes territoriales con administración discrecional de los recursos. La función del Ministerio, en ese sentido, consistía simplemente en estudiar las propuestas de atención y elegir aquellas que mejor se acogían a los lineamientos y objetivos del Ministerio.

En el año 1999, se realizó una primera evaluación de este modelo y se determinó que los recursos que autorizaba y otorgaba el Ministerio de Salud, no eran destinados de acuerdo con los lineamientos fijados, y por el contrario, dependían de las voluntades políticas de cada nivel, a través de las Direcciones Territoriales de Salud de las Secretarías Municipales que eran las ejecutoras del gasto.

Como resultado de esta evaluación, el Ministerio de Salud elaboró unos nuevos lineamientos. Uno de los principales objetivos de este ejercicio era construir un marco conceptual común que sirviera como guía para todas las instituciones del SNAIPD. En dicho documento se estableció la siguiente definición de rehabilitación psicosocial:

“se refiere a un proceso integral y permanente con el fin de proporcionar las herramientas a los individuos, la familia y la comunidad para restablecer su capacidad de desarrollo, en el ámbito psicológico, funcional y social, de tal manera que puedan retomar su proyecto de vida. Dicho proceso debe estar diseñado de acuerdo al perfil psicosocial de la población. Incluye actividades terapéuticas, es decir la aplicación de técnicas psicológicas y sociales específicas para la recuperación emocional, familiar y del tejido social de las comunidades”<sup>63</sup>.

En los lineamientos se establecían tres líneas de acción para llevar a cabo una intervención psicosocial<sup>64</sup>:

- a. Promoción de la salud y Prevención Integral: Intervenciones dirigidas al control de factores de riesgo, que permitan la generación de mecanismos de protección familiar y colectiva en cuanto al manejo y prevención de enfermedades físicas y mentales, como también de fenómenos de deterioro social como el alcoholismo, drogadicción, delincuencia juvenil y la cultura de la violencia.
- b. Fomento y Recuperación de la Salud Mental: Intervenciones Terapéuticas individuales y colectivas que permitan:
  - ✓ La elaboración de duelos, expresión de sentimientos, identificación y tratamiento de problemas emocionales, es decir la recuperación emocional de las poblaciones en situación de desplazamiento.
  - ✓ La generación de la convivencia pacífica y de condiciones para el desarrollo individual, familiar y comunitario, por medio de la reconstrucción de las redes familiares de apoyo, la detección y control del maltrato infantil, y el control de factores de riesgo generadores del alcoholismo, la drogadicción, etc.
  - ✓ La construcción de espacios de recreación y utilización del tiempo libre, que permitan la identificación de fuentes alternas de expresión e integración.
- c. Organización social y Desarrollo comunitario: Intervenciones tendientes al fortalecimiento del tejido social, como:

---

<sup>63</sup> Ministerio de Salud, *Lineamientos para la atención psicosocial de población desplazada por la violencia en Colombia*. Dirección General para el Desarrollo de Servicios de Salud. Documento elaborado por Vivian Arias. Bogotá, 1999. En: <http://www.disaster-info.net/desplazados/documentos/minsalud/00-mar28lineamientos.htm> (última fecha de consulta: 1.03.2011).

<sup>64</sup> Ibid.

- ✓ Promoción de procesos de desarrollo comunitario por medio de la formación y capacitación para la participación, socio-gestión, liderazgo, etc.
- ✓ Orientación y capacitación para la generación de proyectos tendientes al mejoramiento de la calidad de vida
- ✓ Promoción de espacios de concertación y compromisos de las redes de apoyo al interior de la comunidad, fortaleciendo su capacidad para solicitar apoyo, exigir la restitución de sus derechos y responder a sus miembros con equidad.

Publicados estos lineamientos, que definían la rehabilitación psicosocial como el aporte de diferentes herramientas para retomar el proyecto de vida de la víctima en tres líneas de acción (1. prevención de profundización de las secuelas; 2. intervención terapéutica; y 3. reconstrucción del tejido social a través de la reactivación de los espacios comunitarios), el Ministerio continuó con la prestación del servicio de rehabilitación de las víctimas por medio de la selección y financiación de proyectos que diferentes entidades, de carácter público o privado<sup>65</sup>, presentaban en el marco de los lineamientos.

Si bien este ejercicio de unificación conceptual realizado por el Ministerio se convirtió en un primer esfuerzo por evidenciar la relevancia de construir una política de rehabilitación psicosocial, la forma de implementación de dicha política, a través del sistema de contratación por proyectos, era inadecuada para su efectiva consolidación; entre otras cosas porque era incapaz de arrojar resultado de cobertura y uniformidad en la prestación del servicio.

La dispersión de proyectos y la ausencia de una política pública en rehabilitación fueron identificadas como variables que constituían el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte en la sentencia T – 025 de 2004. Uno de los principales efectos de la sentencia fue la reapertura en la esfera pública nacional, sobre todo en la comunidad de expertos, del debate sobre la atención psicosocial. Una de las principales conclusiones de este debate fue que el Sistema General de Seguridad Social en Salud, coordinado por el Ministerio de Salud, no contaba con la capacidad instalada, ni infraestructura suficiente para cubrir la enorme demanda.

Las deficiencias del Sistema eran evidentes a la hora de proveer soluciones de atención psicosocial a nivel individual, lo que llevó al Ministerio a priorizar una política de rehabilitación direccionada al fortalecimiento de la autogestión de soluciones por parte de las poblaciones desplazadas como forma de estimular el apoyo mutuo. En esa línea el Ministerio de la Protección Social, elaboró los *Lineamientos de atención psicosocial de la población en condición y situación de desplazamiento por la violencia y el conflicto armado*<sup>66</sup>, en los que señala las características principales y consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de proyectos de atención psicosocial por parte de entes territoriales, entidades especializadas y organizaciones no gubernamentales<sup>67</sup>. En el mencionado documento se señalaban los siguientes puntos:

¿Qué busca la Intervención Psicosocial? Generar, promover e impulsar procesos articulados de interacción con la población desplazada, para que de manera creativa y activa, la población afectada conciba sus propias propuestas y proyectos de solución a los problemas inherentes a su situación de desplazamiento, su actual situación en los asentamientos y sus proyectos de vida.

---

<sup>65</sup> En los lineamientos se enuncian los siguientes tipos de entidades:

- Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de carácter público, de segundo y tercer nivel de atención, que cuenten con el recurso humano (Equipo interdisciplinario) necesario para la atención psicosocial.
- Hospitales mentales (IPS) de carácter público y privado.
- Organizaciones No Gubernamentales con experiencia en atención psicosocial a población desplazada por la violencia
- Entes Territoriales contratados por el Ministerios para la atención integral a la población desplazada.

<sup>66</sup> Ministerio de Protección Social, *Lineamientos de atención psicosocial de la población en condición y situación de desplazamiento por la violencia y el conflicto armado*, Dirección General de Promoción Social - Grupo de Apoyo familiar Especial, Bogotá, septiembre de 2004.

<sup>67</sup> Experiencias de atención psicosocial como las desarrolladas en el departamento de Córdoba con la Fundación de Desplazados coordinados por la líder Yolanda Izquierdo, asesinada en 2007 (a desarrollar en el Informe Sectorial que se encuentra en fase de elaboración por el Área de Víctimas del Observatorio) y de Valle del Cauca, con la Fundación Solivida, explicada a profundidad más adelante en este mismo capítulo.

¿Qué papel cumplen las entidades de los diferentes sectores? El papel de las instituciones es acompañar a las personas, familias y comunidades, brindar información y herramientas, que de forma articulada, precisa y oportuna posibiliten estos procesos, con el fin de restablecer la integridad emocional de las personas, fortalecer la capacidad para afrontar el presente, y mejorar su futuro a pesar de lo vivido en el pasado, reparar y crear redes sociales de apoyo, así como generar las condiciones para resarcir sus derechos sociales, económicos y culturales.

A esta altura, los lineamientos del Ministerio reproducían los siguientes elementos:

- ✓ Objetivo de la intervención: reconstrucción de los proyectos de vida de la población desplazada
- ✓ Medio para hacerlo efectivo: fortalecimiento de las redes sociales de apoyo de la población desplazada y de esta manera revitalización del tejido social de las comunidades
- ✓ Papel del Estado: 1) Es un facilitador o promotor de iniciativas que acompaña la autogestión de las comunidades, privándose de una intervención directa, 2) el Estado renuncia, de manera implícita, a consolidar una política pública general sobre la salud mental colombiana en el contexto del conflicto armado.

La reproducción de estos elementos eran una muestra de las dificultades de articulación entre la Dirección General de Promoción Social del MPS, encargada de la evaluación, financiación y seguimiento de los proyectos, y la Dirección General de Salud Pública, que hasta ese entonces no se había pronunciado sobre la estrategia de atención en salud mental de la población desplazada. Este paralelismo al interior del MPS se corroboró en el año 2007, cuando el ente estatal, de la mano de la Asociación Colombiana de Psiquiatría, presentó la “Política Nacional en el Campo de Salud Mental en Colombia”<sup>68</sup>, en la que se fijaron puntos básicos para el tratamiento de afecciones a la salud mental de modo general, sin tener referencias al conflicto armado.

En el año 2006 el MPS emitió una nueva versión de los *Lineamientos de intervención psicosocial con la población en situación de desplazamiento por la violencia*, que fueron desarrollados en 30 de los 32 departamentos del país. En estos lineamientos se define la intervención psicosocial como “[una] estrategia que busca mitigar los impactos psicosociales ocasionados por el conflicto y el desplazamiento, así como el fortalecimiento de procesos de construcción de identidades sociales, mediante acciones de gestión social y de apoyos metodológicos para el desarrollo y mejoramiento de estrategias de inclusión sociolaboral, que buscan la reparación de los derechos vulnerados y la recuperación económica, social y cultural de la población, que permitan la reconstrucción de proyectos de vida digna”<sup>69</sup>; definición que recoge los elementos arriba señalados.

Como resultado del trabajo articulado entre MPS y el Secretariado Nacional de Pastoral Social desde el año 2006, se produjo el Modelo de Inclusión Social con enfoque Psicosocial (ISEP). Aprovechando la capacidad instalada del Secretariado Nacional de Pastoral Social, entidad que cuenta con presencia territorial en todo el país, con la firma del Contrato n° 357 de 2006 y Contrato n° 358 de 2008, se empieza a ejecutar el Modelo ISEP en todo el territorio nacional, en todos los lugares en donde hacía presencia el SNPS.

Es un modelo propuesto por el Ministerio de Protección Social que tiene el objetivo de mitigar el sufrimiento emocional de las víctimas del conflicto armado a través de procesos de acompañamiento que se desarrollan en diversas fases, hacia el fortalecimiento de las capacidades individuales y sociales de cada víctima en comunidad, restableciendo el tejido social y la confianza institucional.

El Modelo desarrolla los tres componentes básicos de intervención psicosocial contenidos en los Lineamientos de Intervención psicosocial para el periodo 2004 - 2012<sup>70</sup>, en cada uno de los ejes de la Metodología ISEP:

---

<sup>68</sup> Ministerio de Protección Social y Asociación Colombiana de Psiquiatría, *Política Nacional del Campo de la Salud Mental: Documento propuesta para discusión y acuerdos*, Editorial Kimpres, Bogotá, 2007.

<sup>69</sup> Ministerio de Protección Social, *Lineamientos de intervención psicosocial con la población en condición y situación de desplazamiento por la violencia en Colombia*, Bogotá, 2006.

<sup>70</sup> Ministerio de Protección Social, *Lineamientos de Intervención Psicosocial con víctimas de la violencia y el desplazamiento forzado 2004/2012*, Bogotá, 2010.

- 1) Eje de sensibilización (contacto permanente con la comunidad y los beneficiarios con el objetivo de lograr apropiación del programa)
- 2) Eje de constructores de sociedad (el fortalecimiento del tejido social de las comunidades)
- 3) Eje de formación y desarrollo de capacidades (con el fin de impulsar las capacidades de cada comunidad e individuo brindando atención jurídica, psicosocial y apoyo psicológico)
- 4) Eje de estabilización socio-económica (con el objetivo de lograr el aseguramiento del sustento económico y social de las víctimas, por medio de proyectos locales de intervención, capacitación técnica, asesoría y acompañamiento permanente).

La metodología de trabajo del proyecto consiste en talleres dirigidos a víctimas y profesionales que trabajan como funcionarios del Estado encargados de la atención a víctimas, a través de un elemento didáctico elaborado por Pastoral Social: las Cajas de Herramientas. En los talleres se realiza formación en terapias, gestión social (comprendida como la posibilidad de dotar de capacidades a funcionarios y víctimas) y énfasis en el contexto social de las víctimas y comunidades, partiendo de los recursos institucionales con los que cuenta cada territorio, realizando permanentemente atención jurídica y psicológica.

El Secretariado Nacional de Pastoral Social cuenta con una Mesa de Atención Psicosocial y Trabajo Comunitario, que trabaja en varias rutas, en cada uno de los momentos por los que atraviesa una víctima en su proceso de superación del duelo y el sufrimiento, y que resume en los siguientes:

- ✓ Crisis: el momento en el que ocurre la pérdida.
- ✓ Significación: cuando la víctima adquiere la capacidad de inscribir, nombrar y simbolizar la pérdida.
- ✓ Estabilización y proyección: consiste en el apoyo a iniciativas locales de las comunidades de inclusión social y organización comunitaria, para la construcción de un nuevo proyecto de vida.
- ✓ Puesta en marcha de las iniciativas.

En cada uno de los momentos señalados, la intervención que constituye la atención psicosocial se realiza en varios aspectos. El jurídico, que se enfoca hacia los procesos de restitución de tierras y bienes; los diálogos, sobre los diversos saberes de las víctimas que constituyen su capital humano y, diríamos nosotros, identificar la forma de vida de cada víctima y enmarcar sus expectativas; el aspecto político, en el que se trabaja en la incidencia y participación política de las comunidades; el fortalecimiento comunitario, para el restablecimiento de las redes sociales y la vida comunitaria tras la ruptura ocasionada por el hecho violento; la memoria histórica, sobre la vida de la comunidad antes del hecho violento, la definición de su cultura y costumbres, el hecho del que fue víctima la colectividad y los miembros que la conforman; y, por último, en el aspecto de la recuperación psíquica.

Alrededor del país se desarrollaron 108 iniciativas que implementaron el Modelo ISEP desarrollado por el Ministerio de Protección Social y el Secretariado Nacional de Pastoral Social<sup>71</sup>, alcanzando las metas propuestas y los objetivos planteados desde su formulación.

## ii. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad encargada de recibir y canalizar los recursos destinados por el Estado colombiano y la cooperación internacional para programas y proyectos que dependen de la Presidencia de la República, destinados al mejoramiento de la calidad de vida de la población vulnerable de escasos recursos víctima de la violencia y el narcotráfico.

Por competencia legal atribuida por la Ley 387 de 1997, corresponde a esta entidad la coordinación del SNAIPD, y en desarrollo de esa competencia, se encarga de la reunión de entidades, la dirección de esfuerzos institucionales y la destinación de recursos. Adicionalmente, Acción Social implementó dos proyectos propios para la atención a las víctimas del conflicto armado, el *Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos (PAI GI)* y el *Programa de Reparación Integral para la Población en situación de Desplazamiento*.

---

<sup>71</sup> Contratos n° 357 de 2006 y n° 358 de 2008.

El primero es el *Programa de Atención Inicial en Generación de Ingresos (PAI GI)*, en el que entrega recursos a entidades que evalúa como idóneas en términos de capacidades técnicas, administrativas y de experiencia, y a los que realiza estricto seguimiento y vigilancia, en pro de la estabilización socioeconómica de la población víctima del desplazamiento forzado oficialmente registradas en el Registro Único de Población Desplazada.

En el proyecto, se incluye como parte de las estrategias destinadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada, el eje transversal del acompañamiento psicosocial a las víctimas, con el objetivo de la reducción del impacto emocional y de los efectos en los ámbitos individual, familiar y social del desplazamiento forzado<sup>72</sup>.

De acuerdo con Acción Social, a la fecha han sido atendidas aproximadamente 280.000 familias bajo este Programa, logrando la estabilización socioeconómica y emocional a través de 1) el desarrollo de proyectos productivos auto sostenibles, 2) la recuperación de la confianza institucional por parte de las víctimas, y 3) el acceso de las mismas a la oferta de servicios del Estado a través de las entidades que conforman el SNAIPD.

El segundo, es el *Programa de Reparación Integral para la Población en situación de desplazamiento*, un programa que ofrece atención integral a la población desplazada procurando su retorno o reubicación y el restablecimiento de condiciones de vida digna, a través de la restitución de sus derechos vulnerados. El Programa se compone de cuatro ejes temáticos: 1) Derecho a la verdad (judicial e histórica); 2) Derecho a la justicia; 3) Derecho a la reparación; y 4) Garantías de no repetición, todos ellos orientados entre otros, por el eje transversal de la atención psicosocial.

De manera análoga a las evidencias encontradas respecto del MPS, Acción Social ha enfatizado su intervención psicosocial en la reconstrucción del plan de vida a través de la ampliación progresiva de la oferta de servicios del Estado (salud, educación, generación de ingresos, vivienda, tierras), y en un acompañamiento en el proceso del restablecimiento de los derechos violados. Todo esto, en un contexto en que el componente de rehabilitación de salud mental es remitido al Sistema General de Salud, y tramitado sin ningún tipo de especificidad respecto del conflicto armado.

### iii. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, como parte del Ministerio Público, tiene a su cargo la protección y promoción de los Derechos Humanos, mediante actividades efectivas de divulgación, defensa y protección, con mecanismos específicos y especiales hacia las poblaciones más vulnerables, y en ellas, la población víctima del conflicto armado.

El Defensor del Pueblo hace parte del Consejo Nacional de Atención Integral para la Población Desplazada (CNAIPD) y participa en la Mesa Nacional de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado.

Por sus funciones legales y constitucionales, así como las participaciones mencionadas, la Defensoría implementa acciones de atención a la población víctima de desplazamiento forzado a través de su Coordinación Nacional para la Atención a Población Desplazada y las defensorías regionales y seccionales. Estas acciones consisten principalmente en la atención especializada a la población, la promoción de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la defensa de los derechos de la población desplazada y el seguimiento a las políticas públicas en la materia para determinar su efectividad<sup>73</sup>.

Como entidad parte del SNAIPD, trabaja en el CNAIPD y los consejos municipales, como entidad que contribuye a la planeación de la atención a la población desplazada y los factores de riesgo sobre nuevos eventos de

---

<sup>72</sup> Para una descripción completa del programa y sus fases de implementación, ver: Acción Social, *Programa de Generación de Ingresos*. Herramientas virtuales, <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=5537> (última fecha de consulta: 11.04.2011).

<sup>73</sup> Defensoría del Pueblo. *Atención a víctimas de la violencia*, [http://www.defensoria.org.co/red/?\\_item=040503&\\_secc=04&ts=1](http://www.defensoria.org.co/red/?_item=040503&_secc=04&ts=1) (última fecha de consulta: 12.04.2011).

desplazamiento. Es también la entidad encargada de promover la formulación de Planes Integrales Únicos (PIU)<sup>74</sup> en municipios en los que organizaciones de base y/o gobiernos municipales decidan presentar un proyecto de atención integral a las víctimas. Como entidad encargada de la garantía de los derechos humanos, debe recibir las declaraciones de las víctimas cuando éstas acudan a denunciar los hechos en los que les fueron vulnerados sus derechos, y a través de sus defensores vinculados, representar a las víctimas en caso que estas decidan iniciar acciones judiciales para la garantía de sus derechos, entre estos, el derecho a la atención y acompañamiento psicosocial cuando éste le sea negado o no le sea prestado.

#### **iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la entidad encargada de promover, divulgar y garantizar los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia. Por mandato legal contenido en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, se encuentra obligado a elaboración de programas y planes de apoyo de atención psicosocial a la población víctima, en especial, a niños, jóvenes y madres, víctimas de desplazamiento forzado.

El componente de atención del ICBF a la población desplazada se refirió en un primer momento a la seguridad alimentaria y la supervisión de los niveles nutricionales de la población, para su restablecimiento y recuperación tras el desplazamiento. Sin embargo, a partir del trabajo con las víctimas, la entidad identifica como una necesidad de esta población la atención en aspectos que trascendían el alimentario, en especial, la atención a población infantil y el restablecimiento de las redes familiares. Es así como se implementó entre los años 2001 y 2003 el programa de *Unidades Móviles de Atención Sicosocial (UMAS)* a víctimas del conflicto, que buscó brindar a estas víctimas herramientas para la elaboración del duelo, la reconstrucción del proyecto de vida personal y familiar de las víctimas y la reconstrucción de su tejido social.

La iniciativa estuvo a cargo de varias de las regionales de la entidad, que brindaron atención a las víctimas a través de equipos interdisciplinarios conformados por profesionales en trabajo social y psicología y nutrición y expertos en atención a niños y adolescentes, que se desplazaban hasta los municipios y corregimientos donde se ubican las víctimas tras desplazamientos forzados.

La población sobre la que se focalizó la atención fue mujeres y niños, pero extendiéndose a otras víctimas de desplazamiento forzado, bajo la premisa de trabajo de atención a “familias” desplazadas, y con el objetivo del lograr un impacto sobre la comunidad entera, para la estabilización emocional de las víctimas que lograran ser atendidas. La metodología incluyó además la capacitación, sensibilización y acompañamiento de funcionarios de entidades encargadas de trabajo con población desplazada, en derechos humanos y recuperación psico-afectiva de los niños víctimas. La atención tuvo un carácter ambulatorio o de emergencia, para estabilizar a las víctimas que fueran atendidas, sin posibilidad de permanencia o tratamiento de casos complejos, los cuales fueron remitidos al Sistema Nacional de Salud.

## **2.2 Sistema de la Ley 975 de 2005**

### **i. Fiscalía General de la Nación**

Dentro del marco de competencias de la entidad, no se encuentra la atención a víctimas, por lo que, en principio, no le corresponde realizar atención psicosocial. Sin embargo, la Fiscalía en desarrollo de las competencias legales que le otorga la Ley de Justicia y Paz, lleva a cabo actividades procesales y extraprocesales con participación directa de las víctimas, razón por la cual ha puesto en marcha un componente de atención psicosocial en la institución.

En el desarrollo de actividades procesales, la atención que se presta es una medida de emergencia, ante la necesidad de la participación de las víctimas dentro del proceso, desde el momento de la denuncia, hasta la participación en versiones libres, la posibilidad de realizar preguntas a los postulados, las declaraciones y testimonios que realizan, e

---

<sup>74</sup> Los Planes Integrales Únicos son programas formulados por cada administración municipal para la atención integral de la población desplazada y la superación de su estado de vulnerabilidad. Los PIU deben contener la oferta institucional y los planes y programas a implementar, así como sus requisitos presupuestales.

incluso, la asistencia a la retransmisión de audiencias, partiendo de la consideración de las víctimas como parte esencial del proceso.

La atención psicosocial de la Fiscalía se produce como resultado de la evidente afectación de las víctimas al recordar el hecho violento y la reconstrucción de los hechos durante su testimonio, escenarios en los que se producían profundos choques emocionales de las víctimas, bloqueos, y eventos de ira y llanto, y para los cuales la Fiscalía carecía de personal especializado. La entidad identificó esta carencia, y elaboró protocolos para las audiencias y diligencias procesales en el proceso de Justicia y Paz, dentro de los que se incluye en algunas unidades a un psicólogo, la construcción y/o adecuación de salas especiales de víctimas para las audiencias que se celebren dentro del proceso y el acompañamiento de especialistas de la Defensoría del Pueblo.

En el desarrollo de actividades extra procesales, dentro de las que se destacan principalmente las Jornadas de Atención a Víctimas, por las mismas razones arriba mencionadas, se contrató psicólogos para atender situaciones de emergencia. Particularmente, en las Jornadas de Atención a Víctimas de Desaparición Forzada, la FGN incluye la presencia de por lo menos un psicólogo que asista a las víctimas tras la entrega de restos.

Sin embargo, el psicólogo se encuentra vinculado la mayoría de las veces al Cuerpo Técnico de Investigación, y no conoce a las víctimas ni sus estados actuales en el proceso individual de duelo<sup>75</sup> al momento de la entrega de restos, por lo que las víctimas manifiestan no contar con la suficiente confianza para manifestar sus sentimientos con libertad o sentirse incómodas con su presencia.

De manera general esta intervención de la Fiscalía se restringe a una atención de emergencia, implementada por fuera de sus competencias legales frente a la ausencia de una intervención de la institución competente, es decir, el MPS. Dicha atención carece de una estrategia de intervención terapéutica a mediano plazo lo que coloca a las víctimas en una condición de desprotección en lo que tiene que ver con su derecho a obtener medidas de rehabilitación.

## ii. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

La CNRR tiene asignada la competencia de la atención psicosocial a las víctimas a través de la Ley 975 de 2005, con la vocación de impulsar la creación de una red de entidades públicas, privadas y organizaciones sociales para la atención a las víctimas vinculadas al proceso. Desde su competencia, debe procurar el acercamiento de las víctimas al proceso, por lo que la atención debe contar con componentes en asistencia jurídica y psicológica que garantice la participación en el proceso penal.

En desarrollo de su competencia legal, cuenta con dos programas de atención a víctimas, con componentes de atención psicosocial. El primero de los programas es el *Programa de Pares y Multiplicadores Comunitarios*, con una presencia netamente local, y el segundo es el *Modelo de Atención Integral a Víctimas*.

El *Programa de Multiplicadores y Pares Comunitarios* capacita a líderes de las comunidades afectadas por el conflicto armado, para que desde el trabajo comunitario logre el acceso y empoderamiento de sus derechos como víctimas. El objetivo de esta estrategia es la inclusión de los miembros de la comunidad en estrategias de reconstrucción social, a través de una metodología en la que los líderes trabajan con las víctimas y luego, con los funcionarios para comunicarles las diferentes necesidades.

El *Modelo de Atención Integral a Víctimas* (MAIV) es un modelo interinstitucional que funciona como una estrategia de coordinación a partir de la conformación de *duplas* de un abogado y un psicólogo. El modelo busca el trabajo coordinado de las diferentes entidades que conforman el SNAIPD para mejorar las deficiencias en la atención a las víctimas representadas en las demoras, desconocimiento de los procesos y procedimientos, desorientación y trámites dobles, hacia la atención integral a víctimas en los niveles territorial y nacional. El Modelo fue presentado por la CNRR en el año 2007, y se implementó por primera vez en un piloto instalado en la sede regional de la

---

<sup>75</sup> Para una mejor comprensión de los lugares en el proceso de duelo que pueden llegar a ocupar las víctimas, ver el anterior informe presentado por el Área de Víctimas: Observatorio Internacional sobre el proceso de DDR y la Ley de Justicia y Paz, *Tercer Informe, Parte IV: Área de Víctimas*, CITpax, Madrid, septiembre de 2010, pp. 150 y ss.

CNRR en la ciudad de Valledupar, incluyendo una capacitación a funcionarios sobre los objetivos del nuevo modelo de atención. El modelo más adelante se replicó en los pilotos instalados en las ciudades de Medellín, Bucaramanga y Santa Marta.

El MAIV se ejecuta en seis pasos: registro, orientación psico-jurídica, atención y acompañamiento psicosocial, preparación judicial, restitución de derechos, finalizando con divulgación y difusión. Los pasos se ejecutaron tanto en las sedes regionales de la CNRR, a falta de ellas en las sedes de alguna de las entidades del SNAIPD, y en los municipios más remotos, se desarrolló a través de brigadas móviles.

Este sistema ha sido posteriormente implantado por la CNRR en la atención con carácter general a las víctimas que llegan a cada una de las sedes.

### iii. Defensoría del Pueblo

La competencia legal de la Defensoría del Pueblo está definida en el artículo 34 de la Ley 975 de 2005, de acuerdo con el cual, corresponde a esta entidad la prestación de servicios de asistencia, asesoría y protección a las víctimas participantes en el proceso, acerca de sus derechos en el marco del proceso de Justicia y Paz. Desde el 2007, a través de la Unidad de Atención integral a víctimas, la entidad construyó la *Estrategia Psicojurídica de Orientación a víctimas*.

Entiende la Defensoría<sup>76</sup> que una política pública para las víctimas con enfoque psicosocial debe contener tres componentes:

- ✓ La atención: Comprendería el conjunto de acciones encaminadas a restablecer las condiciones físicas y psicológicas de las personas que se vieron afectadas por hechos delictivos.
- ✓ El acompañamiento: Se constituye en una forma de acompañamiento caracterizado por la cercanía y la permanencia con la población afectada, basándose en el principio de cogestión en que las personas y sus comunidades y sus comunidades se convierten en gestoras de su propia recuperación, de la mano de actores externos que puedan dinamizarla, sean estos profesionales especializados o incluso, individuos que con una capacitación y sensibilización adecuadas puedan asumir esta labor.
- ✓ La orientación: puede entenderse como la ayuda que facilita la toma de decisiones frente a distintas situaciones cotidianas con el objetivo de comprender, facilitar la expresión de sentimientos, y recuperar la confianza en las relaciones con los demás para brindar y evaluar alternativas, así como el cambio de metas cuando las que se tienen no son posibles. Todo ello a partir de la información que se suministre a la víctima y de la relación que se establezca.

En este marco es preciso circunscribir las acciones de la Defensoría según sus competencias legales y su misión institucional. Según la institución, sus funciones dentro de una política pública para las víctimas se deben restringir hacia la orientación. Establece la entidad que “la experiencia de la Defensoría en el trabajo con víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones del Derecho Internacional Humanitario, así como su mandato institucional en el marco de la Ley de Justicia y Paz; nos indica que los principios, conceptos y metodologías de intervención, desde los cuales debemos partir para responder a las necesidades de las víctimas, tiene que ver más con la preparación para el afrontamiento de las diferentes etapas del proceso judicial y administrativo, que con la intervención en otras áreas que también competen al terreno del derecho y la psicología, pero desde enfoques diferentes al que nos ocupa”<sup>77</sup>.

Partiendo de la definición específica de la Defensoría como una entidad que promueve la orientación de las víctimas para el proceso penal y los trámites de la reparación administrativa, una estrategia psico-jurídica persigue los siguientes objetivos<sup>78</sup>:

---

<sup>76</sup> Las siguientes consideraciones son tomadas del texto de la Defensoría del Pueblo, *Guía para la orientación psicojurídica a las víctimas de la violencia generada por el conflicto interno armado*, tercera edición, Bogotá, p.14.

<sup>77</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>78</sup> *Ibid*, p. 17.

- ✓ Poner en marcha procedimientos de orientación y asesoría a las víctimas en la exigencia de sus derechos a la verdad, la justicia y reparación integral
- ✓ Recopilar evidencias sobre cómo se han visto afectadas las víctimas, con el propósito de que sirvan como insumo para su representación judicial
- ✓ Apoyar emocionalmente a las víctimas durante las diferentes etapas de los procesos judicial y administrativo
- ✓ Preparar a las víctimas para afrontar situaciones que pueden implicar nuevos riesgos emocionales en el desarrollo del proceso jurídico
- ✓ Contribuir a la compilación de información y pruebas documentales para facilitar el registro de las víctimas en los procesos judiciales y en perspectiva del incidente de reparación

#### **iv. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

La competencia legal del ICBF está definida en el artículo 17 de la Ley 975 de 2005, que modificó el artículo 8 de la Ley 782 de 2002, señalando que es la entidad encargada del diseño y ejecución de un programa especial para la atención de los menores desvinculados del conflicto o que hayan sido víctimas de violencia en el marco del conflicto armado interno.

En cumplimiento de su obligación legal, la entidad cuenta con el *Programa de Atención Especial para Menores Desvinculados*, en pro de la promoción de su recuperación física, psicológica y emocional, para su reinserción social, en los términos del artículo 3 del Decreto 4760 de 2005. El programa es ejecutado por la Subdirección Técnica de Intervenciones Directas, directamente por el Grupo de Atención a Víctimas de la Violencia, manejado por cada una de las sedes regionales del ICBF. Se adelanta el procedimiento administrativo para la desvinculación del menor del conflicto armado, con el objetivo de lograr la reconstrucción del proyecto de vida y su reincorporación a la sociedad de los menores víctimas del delito de reclutamiento forzado y la garantía de sus derechos como niños y adolescentes, con un enfoque de “inserción social” que se desarrolla por medio de acciones que nutren diferentes componentes (jurídico, de familia, pedagógico, de nutrición y salud, y terapéutico), desde dos opciones de atención: medio institucional o el medio familiar.

Tras la desmovilización del menor, las autoridades deben remitirlo dentro de las 36 horas siguientes a las instalaciones del ICBF en cada entidad territorial, para su valoración e ingreso, para que su caso sea asignado a un Defensor de Familia, quien adelantará el proceso administrativo de protección, que incluye medidas de protección y de restablecimiento de derechos<sup>79</sup>, y finalmente, trasladarlo a un programa de reincorporación<sup>80</sup>.

### **3. Organizaciones no gubernamentales: su experiencia en los programas de rehabilitación de las víctimas del conflicto en Colombia**

#### **a. Corporación de Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE)**

La Corporación de Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE) es una organización no gubernamental con 18 años de experiencia en atención psicosocial. Cuenta con sedes en los departamentos de Antioquia, Pasto, Norte del Cauca, Valle y en la región del Magdalena Medio. En Bogotá, Pasto, Medellín y Villavicencio realizan un trabajo de rehabilitación de víctimas de tortura, en asocio con la Fundación Vínculos.

AVRE se ha enfocado en la atención a víctimas de la violencia política. El Director de la Corporación, Andrés Bastidas<sup>81</sup>, establece que la atención a este tipo particular de víctimas exige la diferenciación de dos momentos

---

<sup>79</sup> Resolución 3018 de 2001, art. 1.

<sup>80</sup> Para una descripción a profundidad del procedimiento administrativo que se adelanta, ver: Procuraduría General de la Nación y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Lineamientos jurídicos y administrativos del Estado colombiano para la atención a los niños, niñas y adolescentes desvinculados del conflicto armado*, Bogotá, 2006, pp. 79 – 94.

<sup>81</sup> Entrevista del Área de Víctimas del Observatorio con Andrés Bastidas, Director de la Corporación Apoyo a las Víctimas de la Violencia socio política pro Recuperación Emocional (AVRE), Bogotá, 4 de noviembre de 2010.

específicos. Por un lado, el impacto de la violencia política. Este hace referencia a la acción temporal, inmediata y desestructurante tras el hecho violento. Para enfrentar este momento se requiere una atención de emergencia que permita darle herramientas a la víctima para estabilizarse después del acto delictivo sufrido. Por otro lado, la violencia política está dirigida a producir un daño de carácter permanente, está dirigida a destruir un vínculo social que se interpretó por el agente de la violencia como amenazante y, por tanto, objeto de desaparición. Para enfrentar este momento se precisa un acompañamiento que ayude a la reconstrucción de ese vínculo social.

Tomando como punto de partida esta caracterización de los efectos de la violencia política y el tipo específico de atención psicosocial que se requiere para enfrentarlos, AVRE señala tres aportes básicos para la formulación de una política pública de atención psicosocial en Colombia<sup>82</sup>:

✓ La atención psicosocial debe enmarcarse en un contexto histórico y sociopolítico que evidencie las causas que llevaron a la violencia política, de tal forma que las acciones que se emprendan en la atención tengan la capacidad de enfrentar esas causas. Señala la Corporación AVRE, que:

“La vivencia de las situaciones violentas trasciende la mirada tradicional de la práctica clínica biomédica y psicológica, pues involucra elementos psicosociales, y por tanto, la solución de los traumas o las afectaciones psicosociales requieren ser comprendidas y abordadas desde los elementos contextuales y con una mirada socio histórica, que dé cuenta de los procesos violentos que han tenido que afrontar las personas y comunidades víctimas, y los factores sociopolíticos, socioeconómicos y culturales implicados, incluso durante varias generaciones”<sup>83</sup>.

✓ El Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha desarrollado una serie de parámetros que deben enmarcar una política de atención psicosocial.

“En las Sentencias proferidas por la Corte IDH contra el Estado de Colombia, por los Casos 19 Comerciantes, Gutiérrez Soler, Mapiripán, Pueblo Bello, Ituango, La Rochela, Valle Jaramillo, se ha ordenado, como medidas de reparación (rehabilitación y satisfacción), la atención médica y psicológica inmediata y gratuita a través de instituciones de salud especializada, el tratamiento por el tiempo que sea necesario, incluida la provisión de medicamentos a las víctimas y/o sus familiares, además, la Corte IDH ordena 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. En estas sentencias se ha demostrado que las víctimas no han contado con atención oportuna y adecuada para las serias afectaciones psicosociales que han tenido como consecuencia de los distintos hechos violentos que las han victimizado y las situaciones de impunidad y vulnerabilidad a las que han sido expuestas, este servicio no ha sido cubierto siquiera con los mínimos requeridos por instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud, lo cual da cuenta de una constante violación de los derechos a la vida digna, la integridad y la salud de las víctimas en Colombia”<sup>84</sup>

✓ Uno de los elementos que resalta el Sistema Interamericano es la relación positiva que existe entre la atención psicosocial y la lucha contra la impunidad. En ese sentido, AVRE establece:

“Al no contar con un responsable identificado y judicializado, las acciones recaen sobre las mismas víctimas, quienes pueden sentirse responsables y autoculparse por los hechos y por el dolor y sufrimiento de sus seres queridos. El silencio impuesto por la falta de garantías y por la posibilidad de nuevas agresiones hace que no se cuente con un espacio para validar las interpretaciones que se tienen de los hechos, elaborar sus impactos emocionales y socializar las experiencias para generar estrategias de sanción social y no repetición.

---

<sup>82</sup> Tomados de la intervención realizada por la Corporación AVRE ante la Corte Constitucional colombiana con ocasión de la Sentencia T-045 de 2010.

<sup>83</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T – 045 de 2010, 2 de febrero de 2010, M. P.: María Victoria Calle, p. 24.

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 26.

La ausencia de justicia impide que se investiguen los hechos, se juzguen y por consiguiente los autores, tanto materiales como intelectuales, cumplan con una condena y las víctimas reciban una reparación por el daño causado. La impunidad es vivida por las víctimas como un nuevo escenario traumático, que produce nuevos daños, agudiza o cronifica los ya existentes.

Se espera que la justicia permita construir nuevas narrativas frente a los hechos violentos, en la que se cuenta con una explicación alternativa de su ocurrencia y se identifican unos responsables del dolor y de los hechos. La justicia permite la cohesión grupal, la validación y socialización de la historia, tener una visión más crítica del mundo y tener la posibilidad de demandas de reparación. La ausencia de justicia dificulta la reconstrucción del espacio social y la reconfiguración de normas de convivencia, con las consecuentes afectaciones en términos de salud mental<sup>85</sup>.

#### **b. Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (Reiniciar)**

La Corporación para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - Reiniciar<sup>86</sup> es una organización no gubernamental dedicada a exigir el disfrute de los derechos y libertades de colombianos y colombianas, conforme a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado y consagradas en la Constitución. Por su origen y trayectoria, Reiniciar se ha orientado especialmente a la defensa de los derechos civiles y políticos, desde de una concepción integral de los Derechos Humanos. Reiniciar ha enfocado su actividad en tres áreas de trabajo:

- ✓ Capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, proyectos productivos y acompañamiento en procesos organizativos.
- ✓ Documentación de casos y elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en varias regiones del país, y en relación con diferentes sectores sociales.
- ✓ Asistencia integral a víctimas que incluye apoyo jurídico, psicosocial, y atención humanitaria.

Actualmente trabaja en el proceso por el genocidio de la Unión Patriótica ante la Corte IDH, como uno de sus casos emblemáticos, La denominación Reiniciar se debe a que procura re-unir a los familiares y simpatizantes de la Unión Patriótica, como parte de la construcción de un proceso de lucha contra la impunidad.

En cada región del país, Reiniciar ha construido catorce coordinaciones regionales, que agrupadas conforman la “Coordinación Nacional de Víctimas y Familiares del Magnicidio de la Unión Patriótica”. En el Distrito Capital de Bogotá, como gran ciudad receptora de víctimas del delito de desplazamiento forzado, funcionan otras siete sedes según el lugar de donde vengán desplazados.

La experiencia en el acompañamiento a este caso emblemático de violencia política ha permitido evidenciar la existencia de cuatro etapas que han sido recorridas en el proceso de atención psicosocial:

- ✓ Primera Etapa. Búsqueda de los sobrevivientes. Las víctimas de violencia política no necesariamente se acercan a buscar ayuda, dado su temor permanente, es preciso ir a buscarlas.
- ✓ Segunda Etapa: Construcción y consolidación de confianza. Las instituciones y los funcionarios que se acercan a las víctimas deben dar garantías de acogimiento de la posición ética de la víctima, es decir, de solidaridad con la versión de injusticia del hecho acaecido.
- ✓ Tercera Etapa: Reconstrucción y defensa de la memoria. La confianza entre las instituciones, los funcionarios, y los sobrevivientes que comienzan a encontrarse y a reencontrarse permite que “renazca” la memoria que estaba “dormida”. Este proceso brinda fortaleza y ayuda a desprenderse paulatinamente del miedo.
- ✓ Cuarta Etapa: Tensión entre los procesos judiciales de lucha contra la impunidad y la continuidad de los procesos organizativos. La reconstrucción y defensa de la “memoria viva” hace posible abrir los procesos que permitan luchar contra la impunidad. Sin embargo, estos procesos en las jurisdicciones nacionales e

---

<sup>85</sup> *Ibíd*, p. 27.

<sup>86</sup> Información obtenida en entrevista del Área de Víctimas del Observatorio a Ana María Téllez, psicóloga de la Corporación para la defensa y Promoción de los Derechos Humanos – Reiniciar, Bogotá, 3 de noviembre de 2010. Para mayor información acerca de la Corporación, ver: <http://www.reiniciar.org/node/79> (última fecha de consulta: 14.04.2011).

internacionales se caracterizan por perdurar en el tiempo sin tener certezas en el corto plazo. De allí la necesidad de garantizar un acompañamiento permanente a las víctimas que bloquee el resurgimiento del sentimiento de impotencia que por tantos años han experimentado.

En esta última etapa, para Reiniciar ha venido cobrando importancia dos elementos centrales en su atención psicosocial. Por un lado, la ayuda en la valoración del daño psicosocial de las víctimas. Destaca la Corporación que ésta es una de las carencias en Colombia y como prueba de ello señala que ante la Corte IDH esta valoración siempre ha correspondido a peritos extranjeros, que muchas veces desconocen el contexto nacional para emitir sus peritajes.

Por otro lado, Reiniciar ha participado en algunas Jornadas de Atención a Víctimas de Desaparición forzada, como acompañante de víctimas a quienes representa judicialmente y hace seguimiento de procesos, con una fase previa de preparación a las mismas en el procedimiento de entrega, las etapas de la ceremonia y los resultados que obtendrán en ésta, para la delimitación de las expectativas. Con base en su experiencia, la Corporación destaca, la necesidad de acompañamiento psicosocial en todo momento (antes, durante y después) en la celebración de las Jornadas, en los que resulta evidente la imposibilidad de las víctimas de iniciar procesos de duelo, y pueden presentarse eventos de revictimización ante la falta de un tratamiento individual integral, que si bien, no compete a la FGN como entidad organizadora de estos eventos, sí es una obligación del estado colombiano a través de todas sus entidades, con el objetivo claro de la dignificación de las víctimas.

### c. Fundación Solidarios por la Vida (Solivida)<sup>87</sup>

La Fundación Solidarios por la Vida (Solivida) se ubica en el Distrito de Aguablanca de la ciudad de Cali, zona periférica de la ciudad a la cual han llegado desde la Costa Pacífica colombiana, un número significativo de víctimas del conflicto armado durante los últimos treinta años. Atendiendo los llamados de Pastoral Social de la Iglesia Católica para solidarizarse con la precaria situación de los habitantes del Distrito de Aguablanca, un grupo de voluntarios fue paulatinamente formalizando sus acciones de apoyo a estas comunidades.

En ese contexto, Solivida nace formalmente el 27 de mayo de 1996. Desde entonces, viene realizando un trabajo que comprende apoyo a población desplazada y víctimas del conflicto dentro de su área de cobertura, con una importante interlocución con entidades locales y nacionales que realizan también trabajos de apoyo en Cali, frente a las citadas temáticas.

El trabajo incluye un apoyo jurídico permanente a las víctimas de la violencia con el ánimo de conseguir que los derechos fundamentales, y los demás violentados a causa del conflicto sean tutelados o reparados, en donde los derechos reconocidos para las víctimas en la legislación nacional vigente pasen del derecho formal a la garantía real.

Durante el año 2001 la Fundación ejecutó el proyecto “*Modelo comunitario de atención jurídica y psicosocial a la población desplazada y a la población receptora en el distrito de Aguablanca*”, financiado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El Área de Víctimas considera que la experiencia de la Fundación permitió que este proyecto brindara efectivamente elementos para la configuración de un modelo de atención a víctimas con enfoque psicosocial, y por ello, reproduce a continuación algunos de sus planteamientos y resultados.

En primer lugar, el proyecto se planteó los siguientes objetivos:

- ✓ Disminuir el impacto sufrido por las víctimas del desplazamiento forzado.
- ✓ Mejorar la capacidad de las personas desplazadas para acceder a la justicia, al ejercicio de los derechos sociales, y a los recursos institucionales y comunitarios de la comunidad receptora.

---

<sup>87</sup> Toda la información en adelante consignada es fruto de los documentos técnicos amablemente suministrados por la Fundación y de las entrevistas realizadas a Pola Buenaventura y Martín Vergara, Directora y psiquiatra de la Fundación, respectivamente. Entrevista del Área de Víctimas del Observatorio con Pola Buenaventura, Directora, y Martín Vergara, psiquiatra, Distrito de Aguablanca, 8 de marzo de 2011.

- ✓ Mejorar la capacidad de la comunidad receptora para identificar y acompañar a las personas víctimas del desplazamiento en el proceso de reubicación, con énfasis en los aspectos jurídicos, sociales y de salud mental.
- ✓ Mejorar la información sobre las características y necesidades de la población desplazada del municipio de Santiago de Cali.
- ✓ Contribuir al Desarrollo del Plan Nacional para la Atención Integral en Salud a la Población desplazada de Colombia con una experiencia piloto en una zona receptora de población desplazada del municipio de Santiago de Cali.

Para cumplirlos, el proyecto estableció unos criterios básicos de intervención que se han venido definiendo durante el largo proceso de atención a víctimas que la Fundación ha realizado. Estos criterios son:

- ✓ Opción ética: Consiste en transformar la concepción del fenómeno del desplazamiento forzado como un problema para atender, en una oportunidad para tomar una opción ética de solidaridad, acogimiento y creatividad para integrar en condiciones de igualdad a los nuevos ciudadanos. Esto implica abandonar la idea de que el fenómeno de un sector marginado de la sociedad, y acoger la idea según la cual, en el tratamiento y atención que recibe la población desplazada está en juego el sentido mismo de nación del pueblo colombiano.
- ✓ Reconocimiento de las redes primarias de apoyo: Las víctimas del conflicto armado en Colombia que quedaron en situación de desamparo después del suceso violento, recurrieron a redes primarias de apoyo. La regla general es que el Estado colombiano, por múltiples razones, no ha respondido a sus necesidades de atención inmediata tras el suceso violento. Ante esta situación, las víctimas han recurrido a redes conformadas por personas que, al igual que ellas, se encuentran en condiciones de precariedad. Esta situación ha traído efectos tanto negativos como positivos. En algunos casos, por la prolongada inasistencia del Estado, estas redes primarias se agotaron y los vínculos de solidaridad se perdieron. En otros, las redes y los vínculos se fortalecieron logrando establecer procesos de autogestión de resolución de necesidades básicas. Cuando se realiza una intervención con enfoque psicosocial es fundamental el reconocimiento de la situación actual de estas redes de apoyo y de los vínculos sociales con los que cuenta la víctima para la reconstrucción de su proyecto de vida.
- ✓ Proximidad y horizontalidad: Por un lado, la intervención debe aproximarse a las víctimas construyendo vínculos confiables que sean cercanos (física y simbólicamente); por otro lado, se debe realizar entre prójimos, entre iguales, de ahí que los funcionarios que realicen la intervención estén dispuestos a escuchar y entender las necesidades de la víctima, y no simplemente a enseñarle cuales deben ser sus necesidades.
- ✓ Gratuidad del servicio: Las víctimas del conflicto no pueden asumir la carga económica de la prestación del servicio, de hacerlo, se está construyendo un obstáculo para el acercamiento al servicio.
- ✓ Respeto de la diferencia cultural y ejercicios de traducción con las instituciones: Las víctimas del conflicto armado mayoritariamente poseen lenguajes diferentes al lenguaje urbano institucional. Es preciso respetar esas diferencias culturales y hacer los ejercicios de traducción pertinentes para que puedan comprender y hacer sentido de las diferentes opciones que tienen para la reconstrucción de su proyecto de vida.
- ✓ Lucha contra la estigmatización: De acuerdo a los contextos, sobre las víctimas de los conflictos armados recaen estigmas, los cuales se convierten en obstáculos fundamentales para la construcción de un nuevo proyecto de vida. Por ello, las intervenciones deben consolidar estrategias dirigidas no solo a la población víctima sino a la población receptora para que realice procesos de integración de las víctimas que logren desestructurar los mencionados estigmas.
- ✓ Identificación de necesidades: La intervención debe tener la capacidad de distinguir entre necesidades sociales, psicológicas y jurídicas, y a su vez, tener la capacidad de responder a cada una de ellas. Respecto de las primeras, es preciso advertir que la satisfacción de estas puede contribuir efectivamente en el proceso de alivio de las segundas. Respecto de las necesidades psicológicas se debe partir de que el

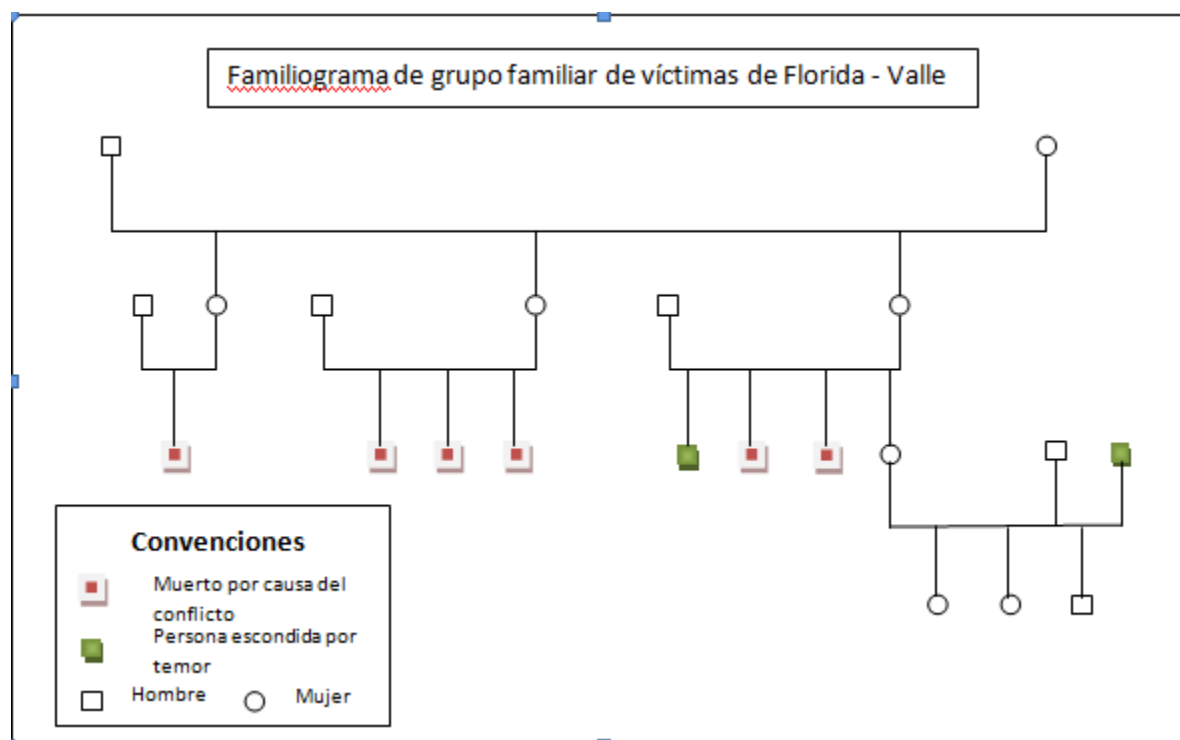
impacto en la salud mental de las víctimas depende de 1) el impacto social, económico, cultural y de salud que tenga el desplazamiento; 2) el impacto sobre las redes sociales de apoyo en el lugar de procedencia y en el lugar de destino; y 3) la capacidad o dificultad que tengan las víctimas de dar sentido a lo que ha ocurrido. Finalmente, respecto de las necesidades jurídicas, se establece que más allá de la prestación concreta de servicios jurídicos implica la vinculación a un sentido de pertenencia a la comunidad nacional y el acceso a las oportunidades materiales y sociales de que dispone la sociedad.

- ✓ **Permanencia de la atención:** Dado que las víctimas han sido despojadas de sus redes primarias de apoyo, o con el paso del tiempo estas se han desgastado, es preciso que la atención que se preste sea permanente. De esta manera se combate el sentimiento de desamparo que constantemente acompaña a la víctima.

Además de la identificación de estos criterios para la atención psicosocial de víctimas del conflicto armado, Solivida ha diseñado dos herramientas de análisis que permiten por un lado, describir un contexto amplio de la pérdida individual de la víctima, y por otro, cualificar el grado de avance en la reconstrucción del proyecto de vida por medio de la intervención.

Una de esas herramientas es el familiograma. A partir de la narración de los hechos por parte de la víctima, el funcionario construye una especie de árbol genealógico que pueda explicar cómo el conflicto armado ha afectado a su familia cercana, evidenciando la profundidad del daño en las relaciones sociales de una comunidad, y en la vida misma de la víctima individual. La siguiente es una gráfica tomada del ejercicio realizado por la Fundación:

Gráfica n° 14. Modelo de familiograma elaborado por la Fundación Solivida

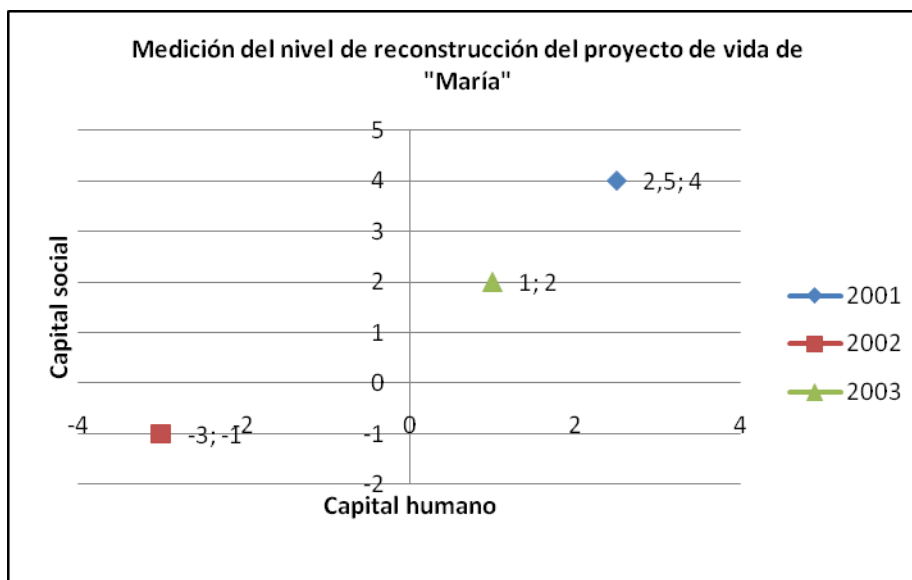


La otra herramienta consiste en la construcción de un plano cartesiano en donde se cualifique el capital humano (educación, salud, trabajo) y el capital social (vínculos sociales) en diferentes momentos de la vida de la víctima (antes del suceso violento, después del suceso violento, seis meses después de la intervención).

Por ejemplo, en una cualificación de 1 a 5, las condiciones del capital humano y social de “María”, antes del suceso violento en 2001 se pueden cualificar en 2,5 y 4, respectivamente. En el 2002, después del suceso violento esas

variables quedaron en -3 y -1. Para el 2003, un año después de la intervención sus condiciones han mejorado a 1 y 2, pero aún no se encuentra frente a una situación de restablecimiento de sus derechos y de reconstrucción de su proyecto de vida. Lo anterior, puede ser visualizado en la Gráfica n° 15.

Gráfico n° 15. Medición cualitativa de la reconstrucción del proyecto e vida de “María”.



En este proceso de observación, el Área ha constatado que estas herramientas son útiles a la hora de evaluar y medir los daños individuales y colectivos, así como para realizar el seguimiento individual del nivel de restablecimiento de los derechos y la reconstrucción del proyecto de vida.

#### 4. Sentencia T-045 de 2010: El diagnóstico de la Corte Constitucional sobre las medidas de rehabilitación como medidas de reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia

La Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia T-045 de 2010, se pronunció de fondo sobre la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado y obligó al Estado colombiano, a través de su Ministerio de Protección Social, a la formulación de una política pública de atención psicosocial que debe empezar a implementarse en el año 2011, y que resulta fundamental para el logro del propósito de reconciliación nacional y la rehabilitación de las víctimas desde su condición de ciudadanos.

Esta sentencia inicia con la instauración de una acción de tutela por parte de cuatro demandantes<sup>88</sup> contra el Ministerio de Protección Social, por la vulneración de sus derechos a la salud, acción que fue fallada a favor de este último en primera instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, el 29 de julio de 2009. Conoció la Corte Constitucional del proceso en su Sala de Revisión en el año 2010.

Las cuatro demandantes son víctimas de los sucesivos hechos violentos que ocurrieron en el Corregimiento de El Salado, entre ellos, la denominada “Masacre de El Salado”<sup>89</sup>, y de los subsiguientes desplazamientos forzados que

<sup>88</sup> La acción de tutela se interpuso por la Comisión Colombiana de Juristas en representación de Diana Carmenza Redondo Herrera, Argénida Rosa Torres de Arrieta, María Teresa Romero Guerra y Juana Cárdenas Ponce.

<sup>89</sup> En varias incursiones de grupos paramilitares ocurridas en el Corregimiento de El Salado, municipio de El Salado, Bolívar, la población civil fue vulnerada en sus derechos y víctima de varios delitos contra su vida e integridad personal, generando masivos desplazamientos forzados tras cada una de ellas. El Grupo de Memoria Histórica de la CNRR, presentó en el año 2010, su informe sobre los hechos ocurridos en el Corregimiento de El Salado, en el que se realiza un completo recuento histórico de los hechos ocurridos entre el 16 y el 21 de febrero de 2000 por un grupo de 450 hombres fuertemente armados, pertenecientes a grupos paramilitares. Ver: Grupo de Memoria Histórica, *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra*, CNRR, Bogotá, 2010.

debieron realizar como consecuencia de la violencia, el riesgo y las amenazas contra su vida. Aplicando las categorías de víctimas preponderantemente victimizadas, construidas por el Área, las víctimas se enmarcan dentro de la categoría de víctimas con *forma de vida campesina*<sup>90</sup>.

La petición de las víctimas es la protección de su derecho a la salud, para lo cual se solicita se ordene la atención integral de las demandantes en atención a sus especiales condiciones de vulnerabilidad y a su condición de víctimas del conflicto, por especialistas en atención psicológica a víctimas del conflicto armado.

Tras el análisis de la situación de las víctimas y de la oferta de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, la Corte Constitucional solicitó a Acción Social y al Ministerio de Protección Social que especifique las medidas de atención psicológica, psiquiátrica y psicosocial, las medidas tendientes a garantizar los servicios de salud y la atención en cada uno de los niveles, el trámite que deben surtir, los profesionales encargados de la prestación del servicio, la entidad encargada de asumir los costos en que para ello se incurre y la duración del acompañamiento a las víctimas del conflicto.

El MPS respondió señalando los diferentes esfuerzos institucionales que ha realizado para la construcción de una política pública de atención psicosocial, así como una serie de eventos y estrategias encaminadas a la difusión de proyectos especiales de atención a la población en condición de desplazamiento forzado. Adicionalmente, el Ministerio señaló que la ruta de atención a la población víctima, se realiza en el Sistema Nacional de Salud, a través de la red de Entidades Prestadores de Salud.

En el proceso, las víctimas lograron demostrar que no recibieron atención oportuna para el tratamiento de los efectos en su salud física, mental y emocional, por los hechos violentos de los que fueron víctimas, por lo que actualmente su salud se encuentra afectada. La atención no se prestó por parte del Estado colombiano, ni al momento de la ocurrencia del hecho, ni con posterioridad, por lo que los padecimientos en todos los niveles de la salud de las víctimas a la fecha de instauración de la tutela, son evidentes y se profundizaron con el paso del tiempo. Así mismo, lograron demostrar que no recibieron atención oportuna, especializada o diferencial por su condición especial de víctimas del conflicto armado, por el contrario, el acceso a su derecho a la salud, se hizo bajo las condiciones de cualquier ciudadano colombiano en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, desde la perspectiva del tratamiento clínico de la salud mental.

La Corte falló partiendo del reconocimiento de la condición de víctimas del delito de desplazamiento forzado de las actoras, situación que jurídicamente les otorga una condición de *extrema vulnerabilidad* manifiesta consagrada en la Constitución Política de Colombia y reconocida en la Sentencia T – 025 de 2004 de la misma Corporación, y los autos emitidos en su desarrollo, Autos n° 092<sup>91</sup> y 237 de 2008, en los que se determinó que como parte de los esfuerzos estatales para la prevención del desplazamiento forzado, debía reconocerse que la vulnerabilidad del desplazado presentaba serios agravantes cuando la víctima se trataba de una mujer, por lo que el Ministerio de Protección Social estaba obligado a “adoptar medidas concretas para atender a las mujeres víctimas de desplazamiento en el aspecto de atención psicosocial”<sup>92</sup>.

A partir de estas consideraciones, la Corte califica como “en exceso deficiente” a la atención que recibieron las víctimas que motivaron la acción de tutela. La deficiencia de la atención en los casos particulares que conoció la Corte es caracterizada de la siguiente manera:

- ✓ Excesivos trámites administrativos que debieron adelantar las víctimas para lograr atención en salud, trámites que responden a la dinámica del diseño del Sistema Nacional de Salud, que restringe la atención según el domicilio de las víctimas y la negativa de varias instituciones salud a prestar la atención por la falta de un carné que acreditara su afiliación al mismo.
- ✓ La falta de orientación oportuna sobre los procedimientos para lograr el acceso a los servicios de salud y tratamientos.

---

<sup>90</sup> Toda vez, que la comunidad del Salado ha sido tradicionalmente campesina, conformada por familias de colonos que desde los años setenta entraron a la zona de los Montes de María.

<sup>91</sup> Corte Constitucional de Colombia, Auto 092 de 14 de abril de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda.

<sup>92</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T – 045 de 2010, 2 de febrero de 2010, M.P.: María Victoria Calle, párr. 3.2.

- ✓ Las víctimas que lograron acceder a servicios de salud, no contaron con atención especializada ni en salud mental ni en población víctima, lo que derivó en un mal diagnóstico y un inadecuado tratamiento.
- ✓ Las víctimas a las que se les realizó una evaluación psiquiátrica, con medicación y medidas de internamiento, no se les reportó mejoría alguna respecto de su situación de vulnerabilidad.
- ✓ Las familias debieron asumir los costos por concepto de traslados, estadías y medicamentos.
- ✓ Los tratamientos que se les dieron a las víctimas no tuvieron continuidad, los diferentes especialistas en salud que atendieron los casos, no tuvieron acceso a las historias clínicas de las víctimas, por lo que los tratamientos fueron discontinuos y sin armonía.

A partir de estas deficiencias la Corte Constitucional establece dos consideraciones fundamentales para reformular la política pública de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia

En primer lugar, la condición de víctima del conflicto armado exige acciones específicas y concretas por parte del Estado en la prestación de servicios de salud. En ese sentido, sostiene la Corte:

“la prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado interno que además ostentan la calidad de desplazados no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto interno. Como lo señaló el Ministerio de la protección Social en su intervención, estos planes no contemplan, entre otras cosas, atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad así como la implementación efectiva de un enfoque psicosocial, elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud a las víctimas integralmente”<sup>93</sup>

En segundo lugar, la necesidad de que en la prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, se incluya la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorpore un enfoque psicosocial. Este enfoque, explica la Corte debe ser entendido desde una perspectiva restrictiva, en términos éticos y morales, más allá de las múltiples consideraciones técnicas que este pueda observar. En efecto, la Corte explica que:

“la perspectiva psicosocial aporta en el desarrollo de una mirada integradora de la reparación. Pero aún antes, el trabajo psicosocial con víctimas, -bien de graves violaciones de Derechos Humanos o de las normas humanitarias-, no es un asunto solamente relativo a enfoques y contenidos técnicos: encierra un posicionamiento ético y moral que ubica la acción psicosocial del lado de las víctimas. Esto pone de presente una mirada valorativa de condena contra los hechos violentos y sus autores/promotores. Ubicarse del lado de las víctimas, no implica excluir a otros sectores/actores, -entre ellos los perpetradores-, pero incluirlos a todos no supone la misma perspectiva valorativa. En otras palabras, si bien quienes han actuado como responsables de esas violaciones, pueden servirse de lo psicosocial como parte de su propio restablecimiento humano, no lleva al equívoco de atenuar las fronteras entre víctimas y victimarios”<sup>94</sup>.

En la providencia, el Alto Tribunal divide sus órdenes en puntuales y generales. Las primeras hacen referencia a las medidas específicas que deben ser implementadas para atender los casos de las víctimas individuales que interpusieron la acción de tutela. Las segundas establecen los lineamientos mínimos que el Ministerio de Protección social debe tener en cuenta para el diseño de una política pública en salud para atención a las víctimas del conflicto armado, la cual deberá estar terminada en los seis meses siguientes al fallo. A continuación reproducimos los mencionados lineamientos mínimos:

- ✓ Un ámbito de cobertura necesario y obligatorio que le permita enfrentar la realidad fáctica de las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las afecciones a su salud mental y emocional así como al proyecto de vida y las relaciones con el entorno familiar, cultural y social.
- ✓ Sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial.
- ✓ Construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación.

---

<sup>93</sup> Ibíd, p. 53.

<sup>94</sup> Ibíd, p. 56.

- ✓ En el diseño de programas de atención en salud mental a víctimas de la violencia sociopolítica, incorporación de estrategias que permitan abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por los hechos violatorios de alta y mediana complejidad; ya que lo colectivo se convierte en condición para garantizar un entorno adecuado y protector de la salud mental. De igual manera se deben contemplar los entornos culturales e históricos.
- ✓ Fortalecimiento de la capacitación de los trabajadores de la salud en temas de impactos psicosociales de la violencia sociopolítica, atención psicosocial en el campo de la salud mental y cuestiones relacionadas con el género y otros impactos diferenciales como la etnia y la edad, de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia, especialmente aquellas relacionadas con la afectación por la violencia sociopolítica.
- ✓ Garantía al acceso a los medicamentos, procedimientos diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, como vía para garantizar servicios oportunos y pertinentes adecuados a las necesidades particulares de la población en situación de desplazamiento. Además debe asegurarse la articulación interinstitucional que permita viabilizar las intervenciones encaminadas al restablecimiento de la salud de las mujeres víctimas, que involucren además las modificaciones pertinentes a los determinantes de su salud, a nivel personal, familiar, comunitario y social.
- ✓ Disponibilidad de profesionales capacitados y cualificados en el área médica, de atención psicosocial y psiquiátrica y de otros profesionales, que después de la evaluación se consideren necesarios, y de los recursos materiales necesarios para el abordaje de la problemática expuesta, durante el tiempo que sea necesario.
- ✓ Estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector.
- ✓ Definición y aplicación de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, así como los criterios de racionalidad señalados por la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237 de 2008.

## 5. La propuesta de la “Ley de Víctimas”

En el texto del proyecto de la Ley de Víctimas<sup>95</sup>, aprobado por la Comisión Primera del Senado y a la espera de discusión legislativa en el último debate por la plenaria del Senado a la fecha de cierre de este informe (mayo de 2011), el Título III y el Título IV contienen disposiciones dirigidas hacia la atención de las víctimas en lo que se refiere a medidas de rehabilitación, texto preliminar de la Ley sobre el cual el Área realizará un análisis detallado en lo concerniente a medidas de rehabilitación

En efecto, el artículo 47, en el que se está describiendo la obligación del Estado de prestar ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado interno, se establece en el párrafo segundo que: “Las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de prestar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran, con independencia de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión”<sup>96</sup>. Disposición que estaría garantizado el acceso gratuito a los servicios denominados como los “primeros auxilios psicológicos”.

De otra parte, en el artículo 52 se prescribe que el Gobierno Nacional deberá actualizar el Plan Obligatorio de salud de acuerdo a las necesidades específicas de la población víctima. El tenor del párrafo primero, del citado artículo, es el siguiente: “Con el fin de garantizar la cobertura de la asistencia en salud a las víctimas de que trata la presente ley, priorizando y atendiendo a las necesidades particulares de esta población, se realizará la actualización del Plan Obligatorio de Salud, de acuerdo con las competencias y responsabilidades de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en los términos de la Ley 1438 de 2011”<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Proyecto de Ley n° 213 de 2010 del Senado de la República de Colombia – Proyecto de Ley n° 107 de 2010 de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, acumulado con el Proyecto de Ley n° 085 de 2010 de la Cámara de Representantes: “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones”, Bogotá, 2011.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, art. 47.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, art. 52.

Las anteriores disposiciones, consagradas en el marco del título III que describe la atención general en salud de las víctimas, son complementadas por el capítulo VIII del Título IV sobre reparación de las víctimas. En el citado capítulo se especifican las medidas de rehabilitación. En el artículo 135 se define la rehabilitación como “el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley”<sup>98</sup>.

En el artículo 137 se ordena al Ministerio de Protección Social, en un término de seis meses después de la promulgación de la ley, “la creación de el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas”<sup>99</sup>. Este programa deberá estar enmarcado en los siguientes criterios<sup>100</sup>:

- ✓ Pro-actividad. Los servicios de atención deben propender por la detección y acercamiento a las víctimas.
- ✓ Atención individual, familiar y comunitaria. Se deberá garantizar una atención de calidad por parte de profesionales con formación técnica específica y experiencia relacionada, especialmente cuando se trate de víctimas de violencia sexual. Se deberá incluir entre sus prestaciones la terapia individual, familiar y acciones comunitarias según protocolos de atención que deberán diseñarse e implementarse localmente en función del tipo de violencia y del marco cultural de las víctimas.
- ✓ Gratuidad. Se garantizará a las víctimas el acceso gratuito a los servicios del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, incluyendo el acceso a medicamentos en los casos en que esto fuera requerido y la financiación de los gastos de desplazamiento cuando sea necesario.
- ✓ Atención preferencial. Se otorgará prioridad en aquellos servicios que no estén contemplados en el programa.
- ✓ Duración. La atención estará sujeta a las necesidades particulares de las víctimas y afectados, y al concepto emitido por el equipo de profesionales.
- ✓ Ingreso. Se diseñará un mecanismo de ingreso e identificación que defina la condición de beneficiario del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas y permita el acceso a los servicios de atención.
- ✓ Interdisciplinarietà. Se crearán mecanismos de prestación de servicios constituidos por profesionales en psicología y psiquiatría, con el apoyo de trabajadores sociales, médicos, enfermeras, promotores comunitarios entre otros profesionales, en función de las necesidades locales, garantizando la integralidad de acción para el adecuado cumplimiento de sus fines.

Con base en lo presentado en este informe, es posible evidenciar que el proyecto de Ley de víctimas recoge un conjunto importante de las observaciones que se han venido realizando durante los últimos años al sistema de atención de víctimas vigentes y en especial al componente de medidas de rehabilitación que éstos contienen. En efecto, criterios como el de especificidad de la atención para las víctimas del conflicto, la gratuidad, la proactividad, la contextualización de las medidas están contenidos en el proyecto.

Sin embargo, quedan dos dudas centrales que no han sido consideradas en los debates parlamentarios. La primera consiste en la superposición de los plazos que tiene el Ministerio de Protección Social para diseñar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

Según la orden de la Corte Constitucional en la Sentencia T-045 de 2010 ese plazo era de seis meses después del fallo, plazo que se venció en agosto de 2010. La Ley se limita a prorrogar dicho plazo seis meses después de la promulgación de la ley, sin tener en cuenta la existencia del precedente judicial en la materia.

Dicho descuido pareciera también manifestarse en la segunda duda: la no inclusión de un criterio fundamental en la atención que realizan las organizaciones no gubernamentales, y que es enfatizado en la sentencia de la Corte. Se trata del criterio ético, según el cual las medidas de rehabilitación deben tomar como punto de partida la posición ética de las víctimas, sus versiones sobre la violencia, y una afirmación hacia la lucha contra la estigmatización de las víctimas.

---

<sup>98</sup> Ibíd, art. 153.

<sup>99</sup> Ibíd, art. 137.

<sup>100</sup> Ibíd, art. 137.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

- ✓ En el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SAIPD), en el marco de la Ley 387 de 1997, se pueden identificar las siguientes características en la puesta en marcha de medidas de rehabilitación:
  - Los programas en esta materia son elaborados por cada una de las instituciones competentes, sin haberse construido una política pública en salud
  - Las medidas se centran en intervenciones puntuales sobre comunidades específicas sin vocación de permanencia, actuando bajo el modelo de “proyecto”
  - La atención psicosocial tiene como objetivo la reconstrucción del plan de vida a través de la ampliación progresiva de la oferta de servicios del Estado (salud, educación, generación de ingresos, vivienda, tierras), y el acompañamiento en el proceso del restablecimiento de los derechos violados.
  - El componente de rehabilitación de salud mental se remite al Sistema General de Salud, sin ningún tipo de referencia a un tratamiento diferenciado para los desplazados que han sido víctimas del conflicto armado.
- ✓ La dinámica que se ha desarrollado para la ejecución de las competencias sobre medidas de rehabilitación en el marco de la Ley 975 de 2005 se caracteriza por:
  - Un predominio en la atención de necesidades psicológicas para el proceso penal. Ello se evidencia en el tipo de atención que han efectuado la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo
  - La atención de la CNRR, que ha sido designada para desarrollar modelos de atención a las víctimas, comparte las características descritas para el sistema general de atención a población desplazada.
- ✓ Las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel central en realizar una intervención que reconstruya la confianza perdida de las víctimas haciendo énfasis en el criterio ético de la intervención, esto es, partiendo de sus versiones de violencia y reconstruyendo el contexto histórico y social de la violencia política de la que han sido víctimas. Este criterio ético permite “despatologizar” la intervención pasando a modelos terapéuticos que ayuden a fortalecer la identidad de las víctimas y luchar contra la estigmatización de la que son objeto, todo esto como condición de posibilidad para la reconstrucción del proyecto de vida.
- ✓ En la Sentencia T- 045 de 2010 la Corte Constitucional realiza un exhaustivo diagnóstico del sistema de atención de las víctimas del conflicto armado en Colombia y de la implementación de medidas de rehabilitación para las mismas. En este diagnóstico la Corte encuentra que el sistema se caracteriza por:
  - Excesivos trámites administrativos que deben adelantar las víctimas para lograr atención en salud, trámites que responden a la dinámica del diseño del Sistema Nacional de Salud, que restringe la atención según el domicilio de las víctimas y la negativa de varias instituciones de salud a prestar la atención por la falta de un carné que acreditara su afiliación al mismo.
  - Falta de orientación oportuna sobre los procedimientos para lograr el acceso a los servicios de salud y tratamientos.
  - Las víctimas que lograron acceder a servicios de salud, no cuentan con atención especializada ni en salud mental ni en población víctima, lo que deriva en un mal diagnóstico y un inadecuado tratamiento.
  - Las víctimas a las que se les realiza una evaluación psiquiátrica, con medicación y medidas de internamiento, no se les reporta mejoría alguna respecto de su situación de vulnerabilidad.
  - Las familias deben asumir los costos por concepto de traslados, estadías y medicamentos.
  - Los tratamientos que se les dan a las víctimas no tienen continuidad, los diferentes especialistas en salud que atendieron los casos, no tienen acceso a las historias clínicas de las víctimas, por lo que los tratamientos son discontinuos y sin armonía.
- ✓ A partir de este diagnóstico la Corte Constitucional señala dos elementos a tener en cuenta por el Gobierno Nacional a la hora de diseñar el programa de atención a víctimas que contenga las medidas de rehabilitación que estas necesitan:

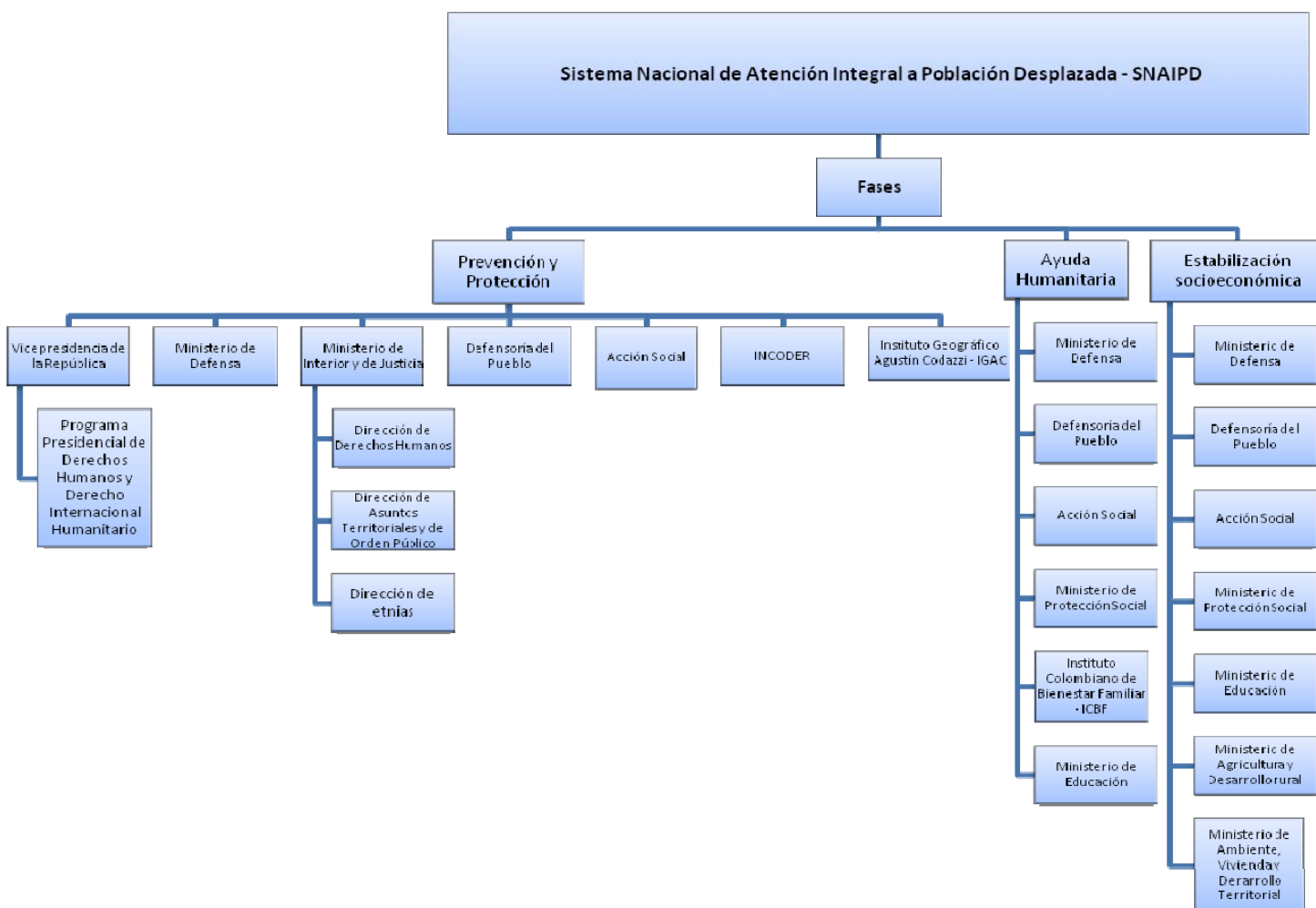
- En primer lugar, la condición de víctima del conflicto armado exige acciones específicas y concretas por parte del Estado en la prestación de servicios de salud.
  - En segundo lugar, la necesidad de que en la prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, se incluya la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorpore un enfoque psicosocial. Este enfoque, explica la Corte debe ser entendido desde una perspectiva restrictiva, en términos éticos y morales, más allá de las múltiples consideraciones técnicas que este pueda observar.
- ✓ El proyecto de “Ley de víctimas”, en lo que hace referencia a medidas de rehabilitación, se inclina por recoger el primero de los elementos señalados por la Corte Constitucional, sin embargo, sobre el segundo de estos no se pronuncia, dejando de lado uno de los elementos en que no solo la Corte, sino las organizaciones no gubernamentales con mayor experiencia en la atención de víctimas, han enunciado con mayor insistencia: el criterio ético en la intervención.
- ✓ Con base en todo lo anterior, el Área de Víctimas recomienda que en la fase de reglamentación de la Ley de Víctimas, en lo referente al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, sean discutidos y tenidos en cuenta los criterios que la Fundación Solivida ha detectado como fundamentales para poder realizar una atención psicosocial que se adapte a las necesidades sociales, jurídicas y psicológicas de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Dichos criterios son transcritos a continuación:
- **Opción ética:** Consiste en transformar la concepción del fenómeno del desplazamiento forzado como un problema para atender, en una oportunidad para tomar una opción ética de solidaridad, acogimiento y creatividad para integrar en condiciones de igualdad a los nuevos ciudadanos. Esto implica abandonar la idea de que el fenómeno de un sector marginado de la sociedad, y acoger la idea según la cual, en el tratamiento y atención que recibe la población desplazada está en juego el sentido mismo de nación del pueblo colombiano
  - **Reconocimiento de las redes primarias de apoyo:** Las víctimas del conflicto armado en Colombia, que quedaron en situación de desamparo después del suceso violento, recurrieron a redes primarias de apoyo. La regla general es que el Estado colombiano, por múltiples razones, no ha respondido a sus necesidades de atención inmediata tras el suceso violento. Ante dicha situación, las víctimas han recurrido a redes conformadas por personas que, al igual que ellas, se encuentran en condiciones de precariedad. Esta situación ha traído efectos tanto negativos como positivos. En algunos casos, por la prolongada inasistencia del Estado, estas redes primarias se agotaron y los vínculos de solidaridad se perdieron. En otros, las redes y los vínculos se fortalecieron logrando establecer procesos de autogestión de resolución de necesidades básicas. Cuando se realiza una intervención con enfoque psicosocial es fundamental el reconocimiento de la situación actual de estas redes de apoyo y de los vínculos sociales con los que cuenta la víctima para la reconstrucción de su proyecto de vida.
  - **Proximidad y horizontalidad:** Por un lado, la intervención debe aproximarse a las víctimas construyendo vínculos confiables que sean cercanos (física y simbólicamente); por otro lado, se debe realizar entre prójimos, entre iguales, de ahí que los funcionarios que realicen la intervención estén dispuestos a escuchar y entender las necesidades de la víctima, y no simplemente a enseñarle cuales deben ser sus necesidades.
  - **Gratuidad del servicio:** Las víctimas del conflicto no pueden asumir la carga económica de la prestación del servicio, de hacerlo, se está construyendo un obstáculo para el acercamiento al servicio.
  - **Respeto de la diferencia cultural y ejercicios de traducción con las instituciones:** Las víctimas del conflicto armado mayoritariamente poseen lenguajes diferentes al lenguaje urbano institucional. Es preciso respetar esas diferencias culturales y hacer los ejercicios de traducción pertinentes para que puedan comprender y hacer sentido de las diferentes opciones que tienen para la reconstrucción de su proyecto de vida.

- **Lucha contra la estigmatización:** De acuerdo a los contextos, sobre las víctimas de los conflictos armados recaen estigmas, los cuales se convierten en obstáculos fundamentales para la construcción de un nuevo proyecto de vida. Por ello, las intervenciones deben consolidar estrategias dirigidas no solo a la población víctima sino a la población receptora para que realice procesos de integración de las víctimas que logren desestructurar los mencionados estigmas.
- **Identificación de necesidades:** La intervención debe tener la capacidad de distinguir entre necesidades sociales, psicológicas y jurídicas, y a su vez, tener la capacidad de responder a cada una de ellas. Respecto de las primeras, es preciso advertir que la satisfacción de estas puede contribuir efectivamente en el proceso de alivio de las segundas. Respecto de las necesidades psicológicas se debe partir de que el impacto en la salud mental de las víctimas depende de 1) el impacto social, económico, cultural y de salud que tenga el desplazamiento; 2) el impacto sobre las redes sociales de apoyo en el lugar de procedencia y en el lugar de destino; y 3) la capacidad o dificultad que tengan las víctimas de dar sentido a lo que ha ocurrido. Finalmente, respecto de las necesidades jurídicas, se establece que más allá de la prestación concreta de servicios jurídicos implica la vinculación a un sentido de pertenencia a la comunidad nacional y el acceso a las oportunidades materiales y sociales de que dispone la sociedad.
- **Permanencia de la atención:** Dado que las víctimas han sido despojadas de sus redes primarias de apoyo, o con el paso del tiempo estas se han desgastado, es preciso que la atención que se preste sea permanente. De esta manera se combate el sentimiento de desamparo que constantemente acompaña a la víctima.

## 7. Anexos: Arquitectura institucional de la oferta estatal de atención a víctimas en Colombia

### 7.1 Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada

#### i. Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada<sup>101</sup>



<sup>101</sup> Para un análisis más detallado según las fases de la atención, ver: Betty Pedraza y Darío Fajardo, *Las entidades territoriales en la realización de derechos de la población desplazada. Limitaciones y posibilidades frente al estado de cosas inconstitucional*, CODHES, Bogotá, 2009.

ii. Competencias legales en el componente de rehabilitación



7.2 Ley 975 de 2005

i. Sistema de Atención a Víctimas



ii. Competencias legales en el componente de rehabilitación

