

**ATENCIÓN PSICOSOCIAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO  
EN POPAYÁN (CAUCA) 2015 - 2017 EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011**



CORPORACION UNIVERSITARIA  
**AUTONOMA**  
DEL CAUCA

**LIDA JOHANNA CRUZ OSPINA  
CAMILA FERNANDA TIERRADENTRO MACÍAS**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA AUTÓNOMA DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
PROGRAMA DE DERECHO  
Conflicto, Derechos Humanos y Justicia Transicional  
Popayán, noviembre de 2018**

**ATENCIÓN PSICOSOCIAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO  
EN POPAYÁN (CAUCA) 2015 - 2017 EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011**



CORPORACION UNIVERSITARIA  
**AUTONOMA**  
DEL CAUCA

**LIDA JOHANNA CRUZ OSPINA**

**CAMILA FERNANDA TIERRADENTRO MACÍAS**

**Trabajo de grado para optar al título de abogada**

**Director**

**Mg. William Darío Chará Ordóñez**

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA AUTÓNOMA DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS  
PROGRAMA DE DERECHO**

**Conflicto, Derechos Humanos y Justicia Transicional  
Popayán, noviembre de 2018**

## **Nota de Aceptación**

El director y los jurados del trabajo de grado “**ATENCIÓN PSICOSOCIAL A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN POPAYÁN (CAUCA) 2015 - 2017 EN EL MARCO DE LA LEY 1448 DE 2011**”, realizado por Lida Johanna Cruz Ospina y Camila Fernanda Tierradentro Macías, una vez revisado el informe final y aprobada la sustentación del mismo, autorizan que se realicen los trámites concernientes para optar al título de profesionales en derecho.

**WILLIAM DARÍO CHARÁ ORDÓÑEZ**

**BÁRBARA GONZÁLEZ**

**JOSÉ ENRIQUE URRESTE CAMPO**

Popayán, 14 de febrero de 2018

## **Agradecimientos**

Agradecemos a los profesores que hicieron parte de nuestra formación profesional en el derecho, por sus conocimientos y profesionalismo para enseñar con amor, dedicación y paciencia.

Al profesor William Darío Chará Ordóñez, quien nunca perdió la fe en nosotras y que nunca expresó un no por respuesta a esta idea de investigación, gracias a su profesionalismo y persona cálida logramos ver que el profesional en el Derecho, más que un operador de la norma, debe ser un profesional activo en la sociedad, observador y atento a su entorno, profunda gratitud por permitirnos ver otra cara del derecho para nuestro perfil profesional y persona. Al igual que al profesor Alexander Castillo Garcés por acompañarnos en este proceso de construcción, corrección y guía.

Finalmente, felicitamos y agradecemos a dichos investigadores por el trabajo de acompañamiento que brindan a los estudiantes, por despertar curiosidad en todos estos procesos para que de esta manera la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, doble sus esfuerzos para incentivar la investigación en las ciencias sociales, la participación e integración con las demás Universidades del país, para construir conocimiento y solucionar problemas que se presenten en la sociedad colombiana.

## **Dedicatoria**

Dedicamos este trabajo de investigación a Dios y nuestras familias, a quienes agradecemos profundamente su esfuerzo, amor y paciencia para que pudiéramos cumplir una etapa de enseñanza más en nuestras vidas tanto a nivel personal como profesional.

A las víctimas del conflicto armado en Colombia, quienes son finalmente las protagonistas de este trabajo de investigación, cuyo objetivo es dar a conocer la importación de la garantía por parte del Estado y la sociedad del derecho a la atención psicosocial en el marco del conflicto armado colombiano, instituido en la solidaridad, paz, dignificación de las víctimas y memoria histórica.

Lida Johanna Cruz Ospina y Camila Fernanda Tierradentro

## Resumen

La siguiente investigación tiene como objetivo analizar el sistema de atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado interno en la Ciudad de Popayán. Para ello, se estableció una metodología de carácter cuantitativo y cualitativo. A partir del análisis de datos agregados se logró identificar el nivel de atención psicosocial en la ciudad y establecer su alcance frente a la disposición normativa. Por su parte para acopiar la información que permitiera determinar el alcance de la norma, se acudió a una técnica etnográfica como la entrevista semiestructurada. Con ello, se logró advertir no solo la lenta respuesta institucional para la atención de las víctimas en la ciudad de Popayán, sino también la brecha existente entre el deber ser de la norma y su aplicabilidad.

**Palabras clave:** Ley 1448 de 2011; víctimas; conflicto armado; sistema de atención psicosocial; eficiencia normativa.

## **Abstract**

The following investigation is to analyze the psychosocial attention system of the internal victims of the armed conflict in the city of Popayán. To solve this, a methodology has been established using the quantitative and qualitative character to this matter. Using the obtained data from the analysis, the level of psychosocial attention in the city to establish a reach to the normative disposition. To comply with the information that will allow the norms, an ethnographic technique will be used as a semi-structured interview. Using this we have not only accomplished to obtain the attention on the slow answer to the institution and for them to extend the attention to the victims in the city of Popayán, but also the existent breach between the norm of being and the applicability.

**Keywords:** Law 1448 of 2011; victims; armed conflict; psychosocial care system; normative efficiency.

## Tabla de contenido

<b>Resumen</b> _____	<b>6</b>
<b>Abstract</b> _____	<b>6</b>
<b>Introducción</b> _____	<b>13</b>
Metodología _____	17
<b>Capítulo I. Marco legal de la intervención psicosocial a la población víctima de conflicto armado en Colombia</b> _____	<b>20</b>
Antecedentes normativos de la atención a las víctimas del conflicto armado _____	20
El diseño de la política de intervención y atención a las víctimas del conflicto armado interno _____	25
Las fases de la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado interno _____	29
A modo de conclusión _____	36
<b>Capítulo II. Caracterización del sistema de atención psicosocial a la población víctima desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán</b>	<b>37</b>
Caracterización de la población víctima del conflicto armado en la ciudad de Popayán (Cauca) _____	37
Sistema de atención psicosocial a las víctimas del conflicto en la ciudad de Popayán _____	42
A modo de conclusión _____	55
<b>Capítulo III. Retos, debilidades y fortalezas del Programa de Atención Psicosocial a Víctimas en la Ciudad de Popayán-Cauca</b> _____	<b>58</b>
Fortalezas del sistema de atención psicosocial a las víctimas del desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán _____	58
Desafíos de la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán _____	64
A manera de conclusión _____	73
<b>Capítulo IV. Conclusiones y recomendaciones</b> _____	<b>76</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> _____	<b>80</b>

## Lista de gráficas

<b>Gráfica No.1</b>	Desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán 2018 _____	35
<b>Gráfica No.2</b>	Desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán, hogares expulsados y recibidos _____	36

## Lista de Imágenes

**Imagen No.1** Ruta de atención a las víctimas del conflicto armado\_\_\_\_\_ 24

## Lista de Tablas

<b>Tabla No.1</b>	Hechos victimizantes en la ciudad de Popayán – 2018 _____	34
<b>Tabla No.2</b>	Familias y Personas atendidas por Atención Humanitaria Inmediata (AIH) _____	37
<b>Tabla No.3</b>	Atención a Víctimas por parte de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca _____	37

## Introducción

Uno de los fines esenciales del Estado según el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991 es garantizar la efectividad de los derechos de los asociados, obligando bajo el principio de descentralización, a los entes territoriales a cumplir con dicho precepto constitucional. Así, el artículo 13 constitucional ordena proteger especialmente a las personas víctimas del conflicto armado interno que ostentan un estado de debilidad manifiesta ya sea por su condición física o mental (Constitución Política de Colombia 1991, artículo 13), por lo que la atención psicosocial es un derecho de las personas víctimas del conflicto armado indiferentemente del hecho victimizante padecido, reconocido por la Ley 1448 de 2011 y su Decreto reglamentario 4800 de 2011.

Así, la protección y garantía de la atención psicosocial en la ciudad de Popayán (Cauca) deberá ser efectiva, coordinada y responsable al precepto normativo, advirtiendo que el departamento del Cauca ha sido un punto importante para los grupos armados que hacen presencia en territorios que facilitan las redes de narcotráfico, armas y movilización de tropas hacia el occidente y centro del país, por lo que existe desde antes de la década de 1980 disputas entre el Estado y dichos actores armados ilegales FARC, ELN, EPL, M19, PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) acentuándose y con ello, un aumento del conflicto armado y un número considerable de víctimas. (Vanegas & Jaramillo, 2008, pág. 60). Por lo anterior, la pregunta problema para este trabajo de investigación es ¿Cuál es la eficacia de la Ley 1448 de 2011 en materia de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado en Popayán (Cauca) en los periodos comprendidos entre 2015 a 2017?

A raíz de la vulneración masiva de derechos fundamentales ocasionados por el conflicto armado interno, el Estado Colombiano estructura en su ordenamiento jurídico un sistema de intervención institucional, Ley 387 de 1987, la cual se limita a la prevención del desplazamiento, la atención, protección,

consolidación y estabilización socioeconómica; siendo esta insuficiente en lo referente a la atención psicosocial. Por consiguiente, la Ley 1448 de 2011, reconoce las afectaciones psicosociales con un enfoque diferencial de manera individual y colectiva. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 declara el Estado de Cosas Inconstitucionales a la masiva y reiterada vulneración de derechos fundamentales por parte del Estado a la población desplazada.

Por lo anterior, esta Corporación imparte órdenes a los Entes territoriales para que adopten los correctivos que permitan superar el Estado de Cosas Inconstitucionales, ya que Colombia por ser un Estado Social de Derecho y de acuerdo al artículo 13 constitucional, es el encargado de la protección de quienes se encuentran en condición de desplazamiento y de corregir las desigualdades sociales.

Este trabajo de investigación es importante para definir, si los derechos de las víctimas en atención psicosocial, están siendo dignificados por las Instituciones encargadas de la ejecución de dichos programas de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 y los principios constitucionales. Además de ello, debe generar inquietudes acerca de, si realmente en Popayán la población en condición de desplazamiento forzado encuentra verdaderas soluciones a su estado emocional por parte de las Instituciones encargadas de la protección de estos derechos y si cuentan con programas dirigidos a dicho fin, fomentando los debates acerca del tema con objetivo de generar espacios de reflexión y solidaridad. En consecuencia, el objetivo de esta investigación es establecer la eficacia de la Ley 1448 de 2011 para la atención psicosocial de las personas desplazadas en la ciudad de Popayán en los periodos comprendidos entre 2015 a 2017.

En Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional ha considerado las circunstancias de debilidad e indefensión en que se encuentran las víctimas del conflicto armado argumentando que según el artículo 13 constitucional tienen derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el

cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004, pág. 57-58).

Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 planteó varios problemas jurídicos acerca de la vulneración masiva y reiterada de los derechos de las personas víctimas del conflicto armado interno y declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales:

I) grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada; II) a los problemas que se enfrentan debido a la no atención de las solicitudes interpuestas a las diversas entidades encargadas sobre la protección de los derechos fundamentales; III) inoportuna atención de ayudas previstas; IV) al gran volumen de tutelas que interponen los desplazados para obtener las ayudas y protección de derechos volviendo la acción de tutela como prerrequisito para que se cumpla dicha solicitud; V) dicha sentencia pretende solucionar las tutelas interpuestas independientemente del lugar en donde haya sido radicada y de donde se genere esa vulneración de derechos fundamentales; VI) a que la mayoría de los problemas planteados se han reiterado y fueron examinados por primera vez por la Corte. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004, pág. 37)

Por lo anterior, la Corte ordenó en Sentencia T-045 de 2010 al Ministerio de Salud y la Protección Social (MSPS) a crear programas y políticas para garantizar la asistencia a la atención psicosocial para las víctimas del conflicto armado, a causa de las graves afectaciones psicológicas ocasionadas por los hechos violentos que impiden la construcción del tejido social. De este modo, con base a la formulación de la política pública de Asistencia, Atención y Reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, se crea un mecanismo administrativo de Reparación

que según el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011 “la rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 135).

Por lo anterior, el Gobierno Nacional ordena mediante el Decreto Ley 4800 de 2011, crear los mecanismos para la asistencia y reparación integral a las víctimas en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. De este modo, el Estado reconoce que la atención debe ser especial y la reparación integral, para ello debe existir un enfoque psicosocial por los daños psicológicos ocasionados y soportados por las víctimas del conflicto armado interno, encomendando dicha función a nivel Nacional al Ministerio de Salud y Protección Social e implementación a los diferentes actores de orden público y privado regidos bajo el principio de Coordinación Institucional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017, pág. 30).

El Ministerio de Salud y Protección Social creó el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado (PAPSIVI) con un enfoque diferencial definiéndolo según el Decreto Ley 4800 de 2011 en su artículo 164 como:

El conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias diseñados por el Ministerio de Salud y Protección Social para la atención integral en salud y atención psicosocial. Podrán desarrollarse a nivel individual o colectivo y en todo caso orientadas a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante. (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto Ley 4800 de 2011, artículo 164)

Es así, como Los entes territoriales articularán a través de acciones y estrategias la ejecución sobre los principios de dicha norma para la protección y garantía de las personas víctimas del desplazamiento forzado mediante la coordinación y

corresponsabilidad de las distintas Instituciones, observando el estado de vulnerabilidad e indefensión ocasionadas por los distintos hechos victimizantes sufridos bajo el marco del conflicto armado interno.

Finalmente, la atención psicosocial según la Ley 1616 de 2013, busca garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental, para superar las heridas psicológicas y físicas ocasionadas por el conflicto armado colombiano y garantizar los derechos de las víctimas en cuanto a la verdad, justicia, reparación, no repetición y reconciliación nacional.

### **Metodología**

Metodológicamente, este trabajo de investigación parte de dos técnicas, la primera se refiere al método cualitativo desde la etnografía como la entrevista semiestructurada: entrevistas realizadas al Ministerio Público, Oficina de Atención a Víctimas de la Alcaldía Municipal, Secretaria de Salud Municipal, Víctimas de desplazamiento forzado, Derechos de petición allegados a Asmet Salud E.P.S y Emssanar E.P.S, Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, Mesa de Víctimas y Organización no Gubernamental Blumont. En cuanto al análisis documental se efectuó desde un enfoque de hermenéutica jurídica de normatividad y jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional sobre víctimas de conflicto armado. La segunda técnica de investigación se refiere al método cuantitativo: análisis de datos agregados por parte del Registro Único de Víctimas, los archivos y procesos adelantados por el Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca (En el marco del convenio con el Consejo Noruego para los Refugiados) y la Fundación Blumont desde 2015 a 2017, con lo cual se procedió a la consolidación de estadísticas para el posterior procesamiento y presentación de los resultados: gráficas y tablas del conflicto interno armado y víctimas en Popayán-Cauca.

De esta manera, se entenderá por víctima dentro del marco normativo de la Ley 1448 de 2011 en su artículo 3 aquellas personas que han sufrido de manera

individual o colectiva, un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985 e infracción al Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, ocurridos en el contexto del conflicto armado interno (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 3).

Entendiendo así que la calidad de víctima es originada a causa del conflicto armado interno y a la vulneración del Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, por lo que el Estado deberá garantizar la protección de los derechos fundamentales por medio de medidas de rehabilitación que de acuerdo al artículo 164 del Decreto 4800 de 2011, se entenderá por atención psicosocial y salud integral el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias planteadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para la intervención en atención psicosocial, a nivel personal o colectivo con el fin de superar el hecho victimizante. (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo 164) De este modo, el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011, son los entes territoriales los responsables de adoptar las políticas y programas de Atención Psicosocial y Salud Integral. (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 174)

Finalmente, este trabajo de investigación se estructura a partir del marco normativo concerniente a la Atención Psicosocial para la atención integral a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia. En especial, se busca describir los precedentes constitucionales de la atención y el marco legal específico que refiere a la atención psicosocial a las víctimas por desplazamiento forzado. Así, el documento está articulado en tres capítulos. En el primero se desarrolla la revisión de los antecedentes normativos que llevaron a la definición del conjunto de estrategias de atención e intervención a las víctimas del conflicto armado. El segundo apartado, plantea el desarrollo normativo de los programas de atención institucionales, y el tercero, se dedica a la revisión de los mecanismos dispuestos por el Estado para la atención psicosocial, en específico, de la población víctima de desplazamiento en Colombia.

En el segundo capítulo, se describe la ruta de atención psicosocial y su eficacia en el marco de la Ley 1448 de 2011, que corresponde la caracterización de la población víctima en condición de desplazamiento en la ciudad de Popayán con el fin de diagnosticar la respuesta institucional en cuanto a la garantía de los derechos de las víctimas en atención psicosocial a partir de fuentes oficiales como el Registro Único de Víctimas de la Unidad de Atención para las Víctimas, la organización no gubernamental Blumont que atiende a las víctimas reportadas en el sistema de atención Municipal y el Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. En ese sentido, este segundo capítulo se propone como un referente empírico acerca del funcionamiento del sistema de atención en la ciudad, el cual está enriquecido de entrevistas y documentos institucionales que brindan información respecto de la actuación de los diversos actores responsables y garantes del funcionamiento del Sistema General de Salud para la población víctima del conflicto armado en cuanto al derecho de atención psicosocial en la ciudad de Popayán.

Por último, en el tercer capítulo se verifica la coordinación institucional sobre las entidades encargadas de dicha atención, con el objetivo de verificar la coordinación institucional de las entidades encargadas de prestar la atención psicosocial a la población víctima del conflicto armado interno en Popayán. Para ello, se abordarán las fortalezas que comprende el programa de atención psicosocial a la población víctima por parte de las instituciones que prestan este servicio, así como también los retos que comprende el sistema en lo referente a la coordinación institucional, la falta de profesionales y de verdaderas políticas públicas que determinen la atención psicosocial.

## CAPÍTULO I

### **Marco legal de la intervención psicosocial a la población víctima de conflicto armado en Colombia**

El siguiente capítulo tiene como objetivo identificar el marco normativo y de regulación diseñado para la atención integral a la población víctima del conflicto armado interno en Colombia. En especial, se buscan describir los precedentes constitucionales de la atención, el marco legal específico que refiere a la atención psicosocial a las víctimas por desplazamiento forzado. Así, el documento está articulado en tres apartados. En el primero se desarrolla la revisión de los antecedentes normativos que llevaron a la definición del conjunto de estrategias de atención e intervención a las víctimas del conflicto armado. El segundo apartado, plantea el desarrollo normativo de los programas de atención institucionales, y el tercero, se dedica a la revisión de los mecanismos dispuestos para el Estado para la atención psicosocial, en específico, de la población víctima de desplazamiento en Colombia.

#### **Antecedentes normativos de la atención a las víctimas del conflicto armado**

A partir de 1998 se adopta la normatividad internacional sobre Derechos Humanos, Derechos de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario que desarrollan Principios Rectores *Deng* y *Pinheiro* que protegen los derechos a la vivienda, patrimonio; utilizados como instrumentos de la Normatividad Internacional, criterios de interpretación y resolución de dudas del disperso ordenamiento jurídico internacional sobre el tema. Brindan protección al desplazado durante las etapas previas, concomitantes y posteriores al desplazamiento (Muñoz, 2014, pág. 32-33). Tales principios buscan orientar de manera precisa, a las autoridades gubernamentales y no gubernamentales sobre el tratamiento que deben ofrecer a las personas que se encuentren en situación de desplazamiento forzado interno.

En Colombia dichos principios han sido acogidos por el Bloque de Constitucionalidad mediante Sentencia T-946 de 2011 de la Corte Constitucional. Esta Corporación, ha tenido en cuenta las circunstancias de debilidad e indefensión en que se encuentran las víctimas del conflicto armado argumentando que según el artículo 13 constitucional: el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “De otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-946 de 2011, pág. 1).

Del mismo modo, en el Convenio de Cooperación 079 de la Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de la Protección Social, en cuanto a la atención psicosocial comprende que la violencia sociopolítica en Colombia implica el quebrantamiento del bienestar y el goce de los derechos individuales y colectivos. La violencia “limita la capacidad del ser humano de solucionar las adversidades que enfrente individual y colectivamente, por lo que es necesario la protección y garantías por parte del Estado y la sociedad para la subsistencia básica y construcción del tejido social” (Ministerio de la Protección Social, 2011, pág. 9).

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que este deber estatal además de encontrar soporte en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, tiene su fundamento último en la imposibilidad del Estado para cumplir con la obligación básica de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad de todos sus asociados (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-239 de 2013, pág. 1-2).

En Sentencia T-045 de 2010, la Corte Constitucional ha reiterado que Colombia por ser un Estado Social de Derecho vincula directamente a la institucionalidad para que ejecute el mandato constitucional de proteger los

derechos de quienes se encuentran en condición de desplazamiento forzado y corregir las desigualdades sociales, brindar mejoramiento a la calidad de vida de quienes son obligados a desplazarse a otras circunscripciones distintas a las propias garantizando la no repetición de nuevos hechos, medidas de prevención y asistencia inmediata.

En este sentido, el derecho fundamental a la salud para los desplazados a causa del conflicto armado interno, es prioridad debido al estado de vulnerabilidad en que se encuentran por lo que deben incluirse programas especiales de atención psicológica y psiquiátrica y no sencillamente los planes básicos que ofrece el Régimen Contributivo y Subsidiado. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto al tema se refiere, ésta ha señalado que:

El funcionamiento de las áreas mentales, físicas y sociales son interdependientes. Además, la salud y la enfermedad pueden existir simultáneamente... la salud es un estado de balance incluyendo el propio ser, los otros y el ambiente... La salud mental involucra el logro propio en el sentido en que los individuos pueden explotar su potencial, en segundo lugar, incluye un sentimiento de control que ejerce el individuo sobre su ambiente, y finalmente, que la salud mental positiva también significa autonomía que permita a los individuos identificar, confrontar y resolver problemas. (Organización Mundial de la Salud, 2004, pág. 14)

Los actores del conflicto armado interno generan daños psicosociales a nivel individual, familiar y colectivo, quebrantando el tejido social a raíz de las graves violaciones a los derechos humanos, creando estigmatizaciones y reclamos a quienes han sufrido directa o indirectamente las consecuencias de dicho conflicto armado. En vista de ello, la Corporación ha señalado tres ámbitos en relación al tema. El primero abarca la esfera personal en cuanto a la afectación emocional a raíz de las narraciones sobre los hechos victimizantes; el segundo corresponde a la perturbación por hechos ajenos a su voluntad en su identidad individual y

colectiva, debilitando las relaciones familiares, sociales y culturales; por último se plantea observar la afectación de los derechos de las víctimas en su identidad desde el punto de vista emocional, a través de los hechos violentos experimentados y poder brindar acciones en el ámbito no solo psicológico o psiquiátrico, si no comunitario cuyo fin es construir nuevamente el tejido social (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-045 de 2010, pág. 17-54).

De esta manera en Sentencia T-025 de 2004 se plantean varios problemas jurídicos y se declara el Estado de Cosas Inconstitucionales a raíz de la vulneración de los derechos de la población desplazada en general ocupándose:

I) grave situación de vulnerabilidad que aqueja a la población desplazada; II) a los problemas que se enfrentan debido a la no atención de las solicitudes interpuestas a las diversas entidades encargadas sobre la protección de los derechos fundamentales; III) inoportuna atención de ayudas previstas; IV) al gran volumen de tutelas que interponen los desplazados para obtener las ayudas y protección de derechos volviendo la acción de tutela como prerequisite para que se cumpla dicha solicitud; V) dicha sentencia pretende solucionar las tutelas interpuestas independientemente del lugar en donde haya sido radicada y de donde se genere esa vulneración de derechos fundamentales; VI) a que la mayoría de los problemas planteados se han reiterado y serán por primera vez examinados por la Corte. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004, pág. 36-37)

En cuanto al Estado de Cosas Inconstitucionales, la Corte Constitucional confirma en primer lugar, la grave situación de vulnerabilidad de derechos a la que se enfrenta la población desplazada; segundo, el elevado volumen de acciones de tutelas interpuesta por dicha población; tercero, los procesos acumulados de estas mismas tutelas en diferentes autoridades territoriales como resultado de la omisión a adoptar los correctivos correspondientes a la protección de los derechos de la

población desplazada; cuarto, la continuación de la vulneración de derechos no es asunto de una única entidad; quinto, la vulneración de derechos debido a la falta de eficacia entre lo que ordena la norma y las diferentes políticas para su cumplimiento, a causa de la insuficiencia de recursos y a la falta de capacidad institucional para responder oportuna y eficientemente. Así, la Corte declara el Estado de Cosas Inconstitucionales a las condiciones de vida de la población desplazada. De esta manera las autoridades nacionales como las territoriales tendrán bajo sus competencias adoptar los correctivos que permitan superar tal Estado de Cosas Inconstitucionales, orden impartida por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004.

### **El diseño de la política de intervención y atención a las víctimas del conflicto armado interno**

Considerando lo anterior, en Sentencia T-045 de 2010, la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Salud y la Protección Social crear programas y políticas para garantizar la asistencia a la atención psicosocial para las víctimas del conflicto armado, a causa de las afectaciones psicológicas ocasionadas por los hechos violentos. Mediante la expedición de la Ley 1448 de 2011, con base a la formulación de la política pública de Asistencia, Atención y Reparación a las víctimas del conflicto armado interno, se crea un mecanismo administrativo de reparación que según el artículo 135: “la rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas” (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 135).

Por consiguiente, el Gobierno Nacional ordena mediante el Decreto Ley 4800 de 2011, crear los mecanismos para la asistencia y reparación integral a las víctimas en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. De este modo, el Estado reconoce que la atención debe ser especial y la reparación integral, para ello debe existir un enfoque psicosocial por los daños psicológicos ocasionados y

soportados por las víctimas del conflicto armado interno, encomendando dicha función a nivel Nacional al Ministerio de Salud y Protección Social e implementación a los diferentes actores: de orden público y privado regidos bajo el principio de Coordinación Institucional (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2017, pág. 20-21).

De este modo, a nivel nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social se encuentran dicha garantía para la atención psicosocial y está a cargo de los siguientes actores:

En el nivel administrativo: Gobernaciones, Secretarías Departamentales y Municipales de Salud y Alcaldías Municipales. En el nivel asistencial: Entidades Promotoras de Salud, Empresas Sociales del Estado, Entidades Encargadas de la Afiliación de la Población a la salud, Instituciones prestadoras de servicio de Salud, equipos interdisciplinarios de atención psicosocial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Administradoras de Regímenes Especiales, Administradora de Riesgos Profesionales, Organizaciones no Gubernamentales, que prestan el servicio de salud a víctimas, entidades encargadas del transporte o traslado de pacientes, Centros Reguladores de Urgencia y Profesionales Independientes, junto con participes aliados y estratégicos: comunidades, Organizaciones de Víctimas, Organizaciones acompañantes de víctimas, sociedad civil, Cooperación Internacional y promotores psicosociales comunitarios. (Ministerio de Salud y Protección Social, ¿Qué es el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas? Guía para personas afectadas por el conflicto armado. 2015. Pág. 08).

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social desarrolló el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del conflicto armado (PAPSIVI)

con un enfoque diferencial definiéndolo según el Decreto Ley 4800 de 2011 en su artículo 164 como:

El conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias diseñados por el Ministerio de Salud y Protección Social para la atención integral en salud y atención psicosocial. Podrán desarrollarse a nivel individual o colectivo y en todo caso orientadas a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante. (Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto Ley 4800 de 2011, artículo 164)

Por lo anterior, dicha norma especifica que la atención psicosocial es una medida de rehabilitación para las víctimas, que responde a la medida de asistencia en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial, en el marco de la reparación integral. Consta de dos componentes según el Ministerio de Salud y Protección Social: la Atención Psicosocial y la Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial y enfoque diferencial que se brinda a nivel individual, familiar, comunitario, colectiva o étnica. El primer componente corresponde a la Atención Psicosocial que se refiere al impacto en la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida, a la vida en relación causado por las violaciones graves a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en donde se brinda a través de un equipo multidisciplinario como psicólogos, trabajadores sociales, enfermeros, entre otros.

En este sentido los lineamientos deben ser dirigidos a reconocer los daños ocasionado a las víctimas, situar los hechos y recuperar la memoria histórica como parte del camino a la verdad, a la justicia y a la reparación; paralelamente el proceso psicosocial debe iniciar por recuperar la seguridad, el control sobre sus propias vidas y la posibilidad de decir sobre su futuro, el de su familia y comunidades, enfocándose esencialmente en las características especiales a nivel individual, colectivo, tiempo transcurrido, actores y al hecho victimizante. El segundo componente corresponde a la Atención Integral a la Salud con enfoque

psicosocial y enfoque diferencial, comprende las actividades esenciales para satisfacer las necesidades a la población víctima administrada por las entidades promotoras de salud EPS y prestada por Instituciones Prestadoras de Servicios De Salud IPS, incluyendo actividades, intervenciones y procedimientos en lo relacionado a la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, con el fin de que dicha población recupere o mejore su integridad física, emocional y psicológica ( Ministerio de Salud y Protección Social. Protocolo de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, 2017, pág. 21-25).

### **La reglamentación a la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado en Colombia**

El PAPSIVI, según el Ministerio de Salud y Protección social para garantizar la calidez y calidad del derecho a la atención psicosocial, estructura cuatro enfoques. El primero corresponde a un Enfoque de Derechos dirigidos a dignificar la vida humana, al goce efectivo de la salud, igualdad, libertad y paz, los cuales son trascendentales para el resarcimiento de los daños morales y patrimoniales, el derecho a la no repetición, verdad, participación e inclusión; de este modo se brindará conocimiento acerca de los derechos que ostentan las personas víctimas dentro del conflicto armado interno, permitiendo el empoderamiento de los mismos y lograr acciones jurídicas, políticas y éticas como prevención a la violencia en los procesos de asistencia, atención y reparación que incluye la restitución, rehabilitación e indemnización.

El segundo es el Enfoque Psicosocial, el más esencial en el sistema de atención debido a su transversalidad, puesto que acompaña a los procesos de rehabilitación física, mental y psicológica de las víctimas, tanto a nivel familiar como comunitario, observando siempre la diversidad cultural y territorial. Así, la Corte Constitucional en Sentencia T-045 de 2010 cita un concepto de la Organización Mundial de la Salud (2004), el cual identifica que la salud mental permite la recuperación de la vida de las personas, romper miedos, identificar enfermedades y expresión de sus sentimientos de vergüenza, porque hablando las experiencias vividas facilitan la unión y reflexión de la comunidad, permitiendo

el reconocimiento de las víctimas en el marco del conflicto armado interno en Colombia (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-045 de 2010, pág. 50-51).

El Enfoque Diferencial de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 en su artículo 13 prescribe que, como principio, se reconoce las características especiales y particulares de cada comunidad en razón de su edad, género, cultura, orientación sexual y discapacidad. Ya que de dicha diferenciación se ejecutará la atención especial garantizando su calidad y calidez; para ello es necesario que el Gobierno Nacional estructure y ejecute políticas públicas que incluyan los criterios de diferenciación y que corresponda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada grupo poblacional (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 13).

El Enfoque Diferencial, según el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en Desplazamiento (SNAIPD) consiste en analizar y comprender la situación de hechos y de derecho sobre la vulnerabilidad que ostenta la víctima, que toma en cuenta la inequidad de la población en dicha situación para poder brindar una asistencia óptima e integral para la protección de los derechos constitucionales y garantizar su gozo efectivo mediante la acción y gestión pública, reconociendo el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos como indivisibles, interdependientes, universales y progresivos (Ministerio de Salud y Protección Social. Protocolo de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, 2017, pág. 21-23).

Por último el Enfoque Transformador dirigido a mejorar las condiciones de vulnerabilidad que llevaron a la victimización y posteriormente a la restitución de derechos que tenían antes de la comisión de los hechos victimizantes a raíz del conflicto armado, por lo que las acciones de rehabilitación encaminadas generan cambios y transformaciones en las víctimas, familias, comunidades y colectivos étnicos, en cuanto a sus arraigos, costumbres, tradiciones ancestrales y demás hábitos que identifican a una comunidad (Ministerio de Salud y Protección Social.

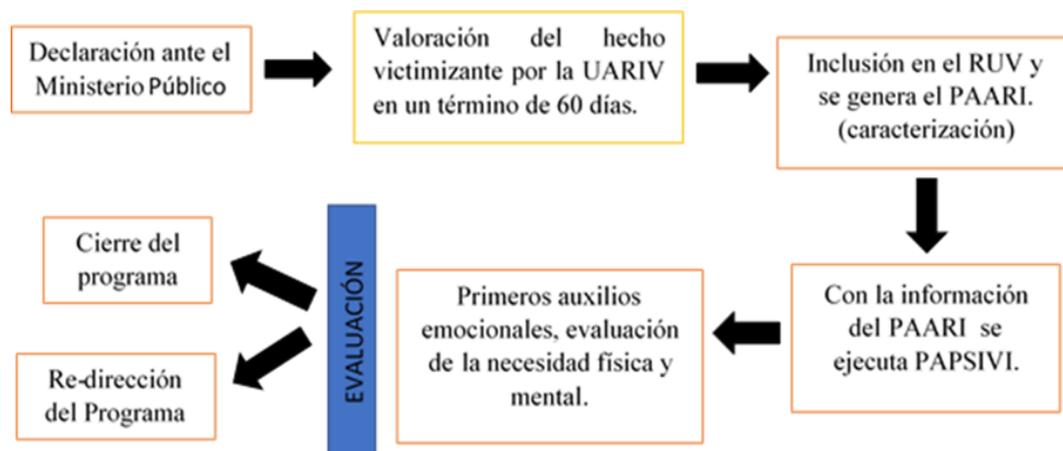
Protocolo de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado 2017, pág. 20-29).

Es menester precisar que en el marco de la Ley 1448 de 2011 en su artículo 25 declara como derecho la reparación integral de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva a los daños ocasionados por los distintos hechos victimizantes experimentados, por lo que la reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tanto a nivel individual como colectivo, material, moral y simbólico. Precepto que obliga al Estado y a la sociedad a no ser indiferentes e indolentes con los daños ocasionados por el conflicto, de esta manera es menester la estructura clara y precisa acerca de la no revictimización y garantía del derecho a la atención psicosocial como eje transversal al desarrollo individual y colectivo de las víctimas en la sociedad colombiana (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 25).

De esta forma, la ruta de atención psicosocial en el marco de la Ley 1448 de 2011, inicia con la declaración previa ante el Ministerio Público o Procuraduría General de La Nación. Posteriormente la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realiza la verificación de los hechos victimizantes valorándolos en un término de (60) días de acuerdo al artículo 156 de dicha norma (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 156).

Una vez incluidos en el Registro Único de Víctimas se generará un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI). Con la información del PAARI y a través de un acercamiento a la comunidad con el equipo de atención psicosocial del PAPSIVI se recolecta información sobre los daños causados por el conflicto. De manera participativa los miembros de dicho sistema analizan e identifican las afectaciones a través de procesos de acercamiento, diálogo, reconocimiento, escucha y comprensión.

**Imagen No. 1**  
**Ruta de atención a las víctimas del conflicto armado**



**Fuente:** Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque psicosocial al Víctimas del Conflicto Armado, 2017. Elaboración propia de las autoras.

Dicho equipo de acuerdo a las necesidades de las víctimas realiza un Proceso de Atención Psicosocial brindando herramientas para superar las afectaciones que dejaron los daños emocionales generados por el conflicto armado teniendo en cuenta el hecho victimizante y el enfoque diferencial. Finalmente, el equipo de atención psicosocial del PAPSIVI realiza una valoración para determinar si se necesita continuar o si se puede proceder al cierre del proceso una vez cumplidos los objetivos de la atención psicosocial (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Protocolo de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado. 2017, pág. 48).

### **Las fases de la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado interno**

En este orden de ideas, la atención psicosocial cuenta con cinco fases para lograr la materialización de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. La primera consiste en el Alistamiento y Análisis del Contexto, en donde se estructura la documentación histórica necesaria para caracterizar los territorios o comunidades que se encuentran en riesgo o han sido victimizados y que ostentan la necesidad de la atención psicosocial, por lo que se plantea la siguiente información:

A) características geográficas, disponibilidad de mapas de la región, lugares de asentamiento con el fin de verificar la población víctima con discapacidad, identificación de espacios educativos como hogares comunitarios y colegios B) Observación directa de la zona. Puede dar cuenta de tipos de construcción como disponibilidad de servicios, saneamiento básico y manejo de desechos. C) Información socioeconómica, principales fuentes de trabajo, desempeño e instituciones educativas. D) Análisis de situación de salud, instituciones, servicios que ofrece, capacidad, acceso, morbilidad y mortalidad. E) Historia de la región, procedencia de habitantes de la zona. F) Expresión del conflicto armado en la región: antecedentes de las dificultades de la región, causas o factores generadores. G) Estado de atención a la población víctima en su identificación del momento en que se lleva a cabo la atención, cobertura, modalidades y lugares de atención. H) Prejuicios basados en la identidad de género y las orientaciones sexuales, las diferencias culturales y étnicas. El Análisis de Contexto a partir de la historia, mapas y entrevistas con personas referentes locales que lo complementen de manera general y específica. Dicha información se analiza para realizar el respectivo cronograma de trabajo sobre el presente contexto, evaluando permanentemente las condiciones de seguridad y en cumplimiento del principio de diferenciación. (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. Protocolo de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado. 2017, pág. 83-84)

La segunda fase corresponde a la Focalización y Priorización en el que se constituye el primer contacto con la víctima a través de visita domiciliaria o entrevista, exponiendo la finalidad del PAPSIVI, se realizan primeros auxilios emocionales según la situación de la víctima, se evalúan necesidades de atención en salud física o mental y se remite a equipo psicosocial. De este modo, de acuerdo a la Ley 1448 artículo 13 se debe focalizar y priorizar de acuerdo a la

edad, género, orientación sexual, discapacidad, ayuda humanitaria, asistencia, reparación, campesinos, líderes sociales, jóvenes, niños, adultos, población étnica como pueblos gitanos, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras, quienes acogen en sentencias de justicia y paz, entre otras características (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 13).

La tercera fase es el Acercamiento y Reconocimiento. Se construye con la participación de las víctimas y su propósito es identificar los daños e impactos psicosociales sufridos a nivel individual, familiar y comunitario desde el significado que estos han tenido como víctimas del conflicto armado. También se identifican los recursos o capacidades propias que puedan fortalecerse para mitigar el daño en el plan de atención. Por ejemplo, mujeres víctimas de abuso sexual, personas con discapacidad, sujetos de reparación colectiva, grupos étnicos, entre otros. Dicho acercamiento brindará información acerca de las acciones a emprender a nivel individual como familiar. Se pretende abordar las necesidades de manera integral para iniciar el proceso de atención psicosocial.

Según el Ministerio de Salud y Protección social dicha fase corresponde a: la comprensión de las acciones de afrontamiento y resiliencia, tipo de hechos de violencia, comprensión de los hechos de violencia y sus impactos, proyección futura, por último, el análisis de estrategias y acciones para el acompañamiento. La recolección de la información es necesaria para verificar en qué situación se encuentran las víctimas y de este modo priorizar los planes y programas dirigidos a la superación de los daños psicosociales ocasionados.

Como cuarta fase se estructura el inicio de Planes de Trabajo Concertados. La atención se desarrolla de acuerdo a la caracterización psicosocial y plan de atención elaborado por equipos interdisciplinarios de profesionales con entrenamiento y experiencia en atención psicosocial comunitaria, con víctimas y población vulnerable. Para ello se diseñan modalidades de atención con una serie de orientaciones y metodologías especiales. Dichos planes podrán ser

modificados durante el proceso en caso de que surjan nuevos temas que son necesarios abordar.

La última y quinta fase corresponde a la Evaluación Continua y Cierre. Se valora cada acción con el respectivo seguimiento que proporciona la información acerca del cumplimiento de los objetivos planteados para observar si es necesario redireccionar o promover cambios en las acciones. Para lograr los objetivos, el MSPS propone tener contacto directo con el grupo de trabajo para obtener apoyo técnico y revisión especial sobre los planes de atención y cumplir a cabalidad con los objetivos del PAPSIVI. Así, en general se observa el cumplimiento del Plan de Atención Psicosocial, alcance de objetivos e identificadores de procesos, monitoreo de los niveles de bienestar y malestar que persistan en el sujeto de atención psicosocial, indagar los niveles de sostenimiento de los cambios y por último se verifica la superación psicológica de los daños ocasionados por los hechos victimizantes en donde se registrará debidamente y se hará el respectivo cierre, sin embargo, si no se ha logrado superar dichos hechos se realiza el seguimiento y redirección de objetivos.

Algunos lineamientos para la orientar los planes de atención psicosocial en primera instancia es la garantía, la dignificación y reconocimiento de las víctimas y de sus necesidades psicosociales, de tal forma que el efecto de todas las acciones que se desarrollen con ellas contribuyan a su reparación, por lo tanto garantizar que no sean revictimizadas; aplicación del enfoque diferencial; establecer con la participación de las víctimas la caracterización psicosocial de las comunidades, sus familias e individuos; garantizar la implementación oportuna del plan de atención construido; garantizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones contempladas en los planes de atención; por último garantizar el cumplimiento de los correctivos, si los hubiere, a las inconsistencias o falencias encontradas en el proceso de seguimiento y monitoreo (Ministerio de Salud y Protección Social. Protocolo de atención psicosocial a víctimas del conflicto armado. 2017, pág. 36).

Por consiguiente, la atención psicosocial según la Ley 1616 de 2013, busca garantizar el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental cuya responsabilidad de la prestación de dicho derecho está a cargo de los Entes Territoriales de acuerdo al artículo 12:

Los Entes Territoriales, las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios deberán disponer de una red integral de prestación de servicios de salud mental pública y privada, como parte de la red de servicios generales de salud. Esta red prestará sus servicios en el marco de la estrategia de Atención Primaria en salud con un modelo de atención integral que incluya la prestación de servicios en todos los niveles de complejidad que garantice calidad y calidez en la atención de una manera oportuna, suficiente, continua, pertinente y de fácil accesibilidad a servicios de promoción, prevención, detección temprana, diagnóstico, intervención, tratamiento y rehabilitación en salud mental. (Congreso de la República de Colombia, Ley 1616 de 2013, artículo 12)

Es por ello, que el enfoque psicosocial y de la salud mental a víctimas no es indiferente al Plan Decenal de Salud Pública, por lo que bajo el principio de corresponsabilidad y coordinación, el Estado debe esforzarse para garantizar los derechos de las víctimas en cuanto a la verdad, justicia, reparación, no repetición y conciliación nacional, existiendo una participación conjunta de los entes territoriales para la superación de la vulnerabilidad manifiesta bajo la solidaridad y respeto por quienes por hechos ajenos a su voluntad han vivido hechos victimizantes que han afectado su cultura, costumbres, comunidad, familia y en general a la sociedad colombiana.

En este sentido, la Ley 1448 de 2011, reconoce las afectaciones psicosociales con un enfoque diferencial de manera individual y colectiva, permeando la realidad social en cuanto a las consecuencias del desplazamiento forzado a nivel psicosocial. De manera que, compete a los entes territoriales

diseñar programas para la atención integral conforme al Plan de Desarrollo respectivo y asignar el presupuesto necesario bajo los principios de concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y así encaminar sus actuaciones para la protección de los derechos fundamentales de dicha población (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011).

Por lo anterior y de acuerdo a la orden impartida por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento 176 y 178 de 2005, el Concejo Municipal de Popayán expide el Acuerdo Número 050 del 2011 “Por medio del cual se adopta la política pública en beneficio de la población en situación de desplazamiento del municipio de Popayán”, en el que incluye la promoción de la salud integral y para ello establece como una de sus acciones, diseñar y ejecutar la ruta de atención psicosocial para la población desplazada lo que implica incluir programas especiales de atención psicológica y psiquiátrica siendo insuficientes los planes básicos que ofrece el Régimen Contributivo y Subsidiado (Concejo Municipal de Popayán, Acuerdo 050 de 2011, pág. 2).

Asimismo, la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe diseñar y articular tanto a nivel nacional, departamental y municipal, de acuerdo a los principios constitucionales de concurrencia, subsidiaridad y coordinación, una serie de políticas públicas en lo referente a la ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación integral, teniendo en cuenta las características particulares de las diferentes entidades territoriales (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 72).

Ahora bien, la Ley 1190 de 2009 declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia, estableciendo cambios importantes en lo relacionado a la coordinación de las entidades territoriales de acuerdo al artículo 2:

El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia - Cnaipd - coordinará con los comités

departamentales, municipales y distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones. (Congreso de la República de Colombia, Ley 1190 de 2008, artículo 2)

Por lo anterior, dicha norma establece nuevos progresos puesto que involucra a los entes territoriales en aplicación del principio de colaboración armónica, a terminar con el estado de cosas inconstitucionales y lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En este orden de ideas, las entidades territoriales deben:

i) crear y ejecutar estrategias presupuestales para las personas víctimas, ii) fijar metas a corto, mediano y largo plazo para la promoción de acciones, iii) Diseñar mecanismos de evaluación, iv) Informar eficazmente a la población desplazada sobre como las entidades territoriales están trabajando en beneficio de sus derechos, v) determinar estrategias que permitan la participación de las organizaciones de población desplazada en lo relacionado a la promoción de sus derechos, vi) establecer e implementar planes y programas con enfoques diferenciales; implicando que se debe reforzar la capacidad y coordinación institucional, así como las actuaciones encaminadas a la protección y promoción de los derechos de las víctimas determinando el grado de corresponsabilidad entre la Nación y los Entes Territoriales. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 007 de 2009, pág. 7- 8)

Es menester resaltar que el consultorio jurídico de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, en convenio con el Consejo Noruego para Refugiados, brinda asesoría jurídica a las víctimas del conflicto armado interno independientemente del hecho victimizante que se genere, promoviendo con esas

actuaciones los derechos humanos de las personas afectadas, reconstruyendo el tejido social con un enfoque humanitario y colaborando con el empoderamiento de los derechos de las personas víctimas del que es esencial para superar su estado de vulnerabilidad.

### **A modo de conclusión**

Finalmente, se puede colegir que es obligación del Estado doblar sus esfuerzos y asegurar los derechos de las víctimas en cuanto a la atención, asistencia y reparación, involucrando a las Instituciones públicas y privadas en cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad para la calidez, continuidad de la atención, trabajo conjunto y solidario con la sociedad civil, precisando que la salud no es sencillamente el servicio general de las EPS e IPS, si no que dicho enfoque psicosocial es un eje transversal al proceso de asistencia y reparación integral, puesto que la atención psicosocial colabora con el restablecimiento de las víctimas en lo emocional e interpersonal generando nuevas condiciones de vida que le permiten recuperar la dignidad, seguridad, confianza quebrantada, enfrentar los efectos de la victimización y la oportunidad de decidir sobre su proyecto de vida, el de su familia y comunidades.

Es por ello que la Ley 1448 de 2011 contempla que la atención a las víctimas debe ejecutarse con un enfoque psicosocial a través de un equipo multidisciplinario como psicólogos, trabajadores sociales, enfermeros entre otros, por las entidades promotoras de salud EPS y prestada por Instituciones Prestadoras de Servicios De Salud IPS, las cuales deben incluir actividades, intervenciones y procedimientos en lo relacionado a la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, con el fin de que dicha población recupere o mejore su integridad física, emocional y permitirá sanar las heridas y horrores de la guerra con el fin de llegar a la construcción del tejido social y finalmente aportar a la paz nacional, para ello la institucionalidad deberá trabajar armónica y articuladamente y así lograr la protección y goce efectivo de los derechos de dichas personas.

## **CAPÍTULO II**

### **Caracterización del sistema de atención psicosocial a la población víctima del desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán**

El presente capítulo corresponde a la caracterización de la población víctima en condición de desplazamiento en la ciudad de Popayán con el fin de diagnosticar la respuesta institucional en cuanto a la garantía de los derechos de las víctimas en atención psicosocial a partir de fuentes oficiales como el Registro Único de Víctimas de la Unidad de Atención para las Víctimas, la organización Blumont que atiende a las víctimas reportadas en el sistema de atención municipal y el Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca. En ese sentido, este segundo capítulo se propone como un referente empírico acerca del funcionamiento del sistema de atención en la ciudad, el cual está enriquecido de entrevistas y documentos institucionales que brindan información respecto de la actuación de los diversos actores responsables y garantes del funcionamiento del Sistema General de Salud para la población víctima del conflicto armado en cuanto al derecho de atención psicosocial en Popayán.

### **Caracterización de la población víctima del conflicto armado en Popayán (Cauca)**

En el departamento del Cauca, el conflicto armado interno en el Departamento ha pasado por cuatro etapas, la primera corresponde a los años 1985 a 1998, periodo que no presentó intensidad el conflicto en el Cauca según el Registro Único de Víctimas, sin embargo se debe a la debilidad Institucional de registro de datos para la época; la segunda etapa comprende los años de 1998 a 2002, período presidencial de Andrés Pastrana, donde se evidenció un incremento de víctimas del 12,6% en el departamento, a causa de las acciones de grupos guerrilleros en el sur y oriente del territorio caucano. La tercera etapa comprende los años de 2002 a 2010 donde existió un incremento de registro de víctimas debido a la aparición de grupos de autodefensa en el norte, al igual que la presencia de grupos militares de las FARC y ELN en el departamento. Por último, en la cuarta

etapa, entre los años 2010 a 2015, se presentó el mayor número de víctimas registradas, incremento ocasionado por la implementación de la Ley 1448 de 2011, procesos de reparación integral y restitución de tierras, adicionando a ello los nuevos grupos armados que nacen del narcotráfico y antiguos paramilitares que hacen presencia y control territorial. (Chará y Hernández, 2016, pág. 92).

Según el Registro Único de Víctimas a través de su fuente Red Nacional de Información, hasta el 01 de febrero de 2018, el número total de víctimas registradas en Popayán es de 71.166, de las cuales 70.400 son víctimas del conflicto armado y 60.089 son víctimas sujetas de atención. El hecho victimizante que más se presenta en la ciudad de Popayán es el desplazamiento forzado con un porcentaje del 70.3% a diferencia de los demás hechos victimizante.

**Tabla No. 1**  
**Hechos victimizantes en la ciudad de Popayán – 2018\***

<b>Hechos victimizantes</b>	<b>Personas</b>
Acto terrorista/combates/Hostigamientos	1.996
Amenaza	10.352
Delitos Contra la Libertad y la Integridad Sexual	519
Desaparición Forzada	2.657
Desplazamiento	118.791
Homicidio	32.283
Lesiones Personales Físicas	171
Lesiones Personales Psicológicas	18
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	150
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	1.179
Secuestro	527
Sin información	1
Tortura	205
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	116

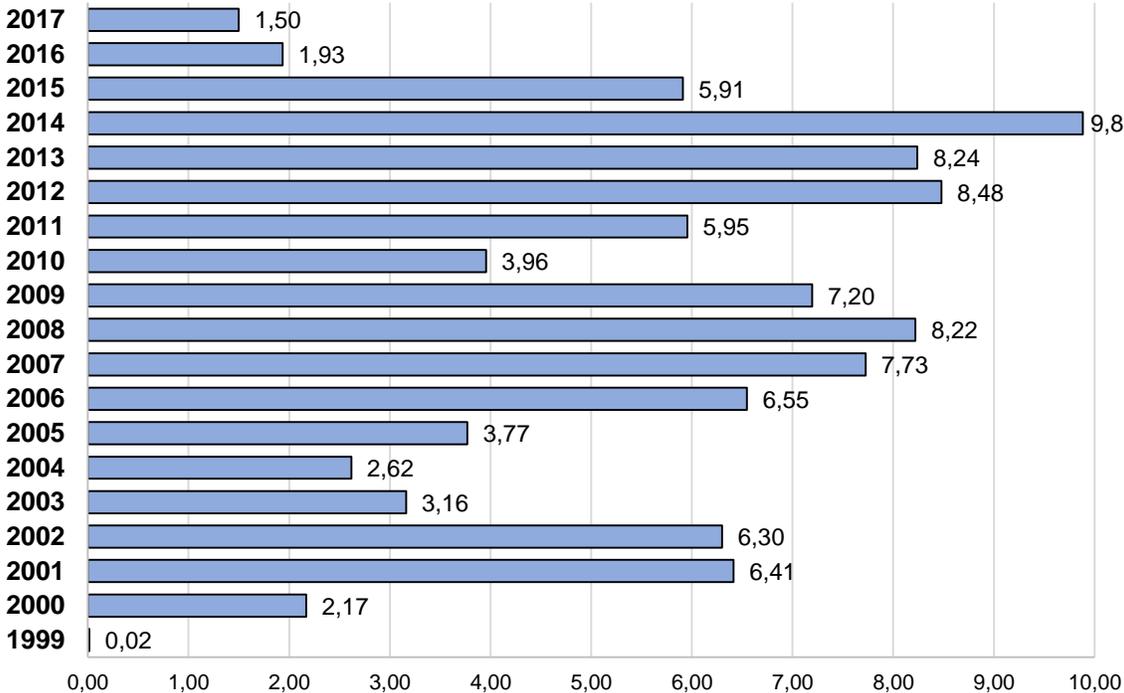
**Fuente:** Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas. 2018. Elaboración propia.

\* Fecha de corte de la información: 01 de mayo de 2018.

De esta manera, para el año 2015 el número de personas afectadas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado es de 7.156, para el año 2016 es de 2.342 y en el año 2017 es de 1.815, para un total de 11.313 personas. Sin embargo se

observa un descenso desde el año 2015 al 2017, periodo objeto de investigación, tal como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica No. 1**  
**Desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán 2018**



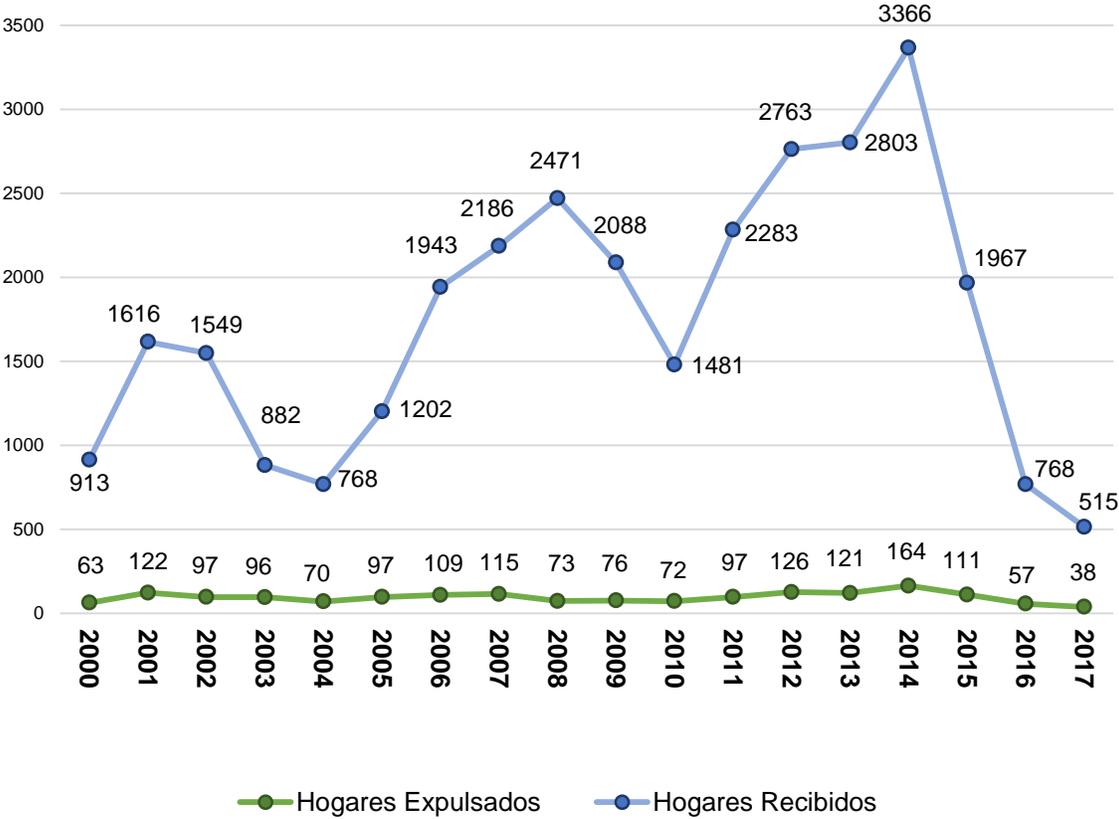
**Fuente:** Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas. 2018. Elaboración propia.

Es de resaltar la disminución de la población en situación de desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán en especial desde el 2015 luego de tres años de incrementos (2012-2014). Este comportamiento puede explicarse en razón de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el gobierno colombiano y las Farc - Ep en 2016.

El mismo comportamiento de la población en situación de desplazamiento forzado registrado para la ciudad se observa al indagar por el número de hogares expulsados en la ciudad de Popayán, que para el año 2015 es de 111, para el año 2016 es de 57 y para el año 2017 es de 38, para un total de 206 hogares

expulsados de su hogar de origen por el hecho victimizante de desplazamiento forzado según la siguiente gráfica:

**Gráfica No. 2**  
**Desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán, hogares expulsados y recibidos**



**Fuente:** Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas. 2018. Elaboración propia.

De acuerdo a los datos agregados por la Organización no Gubernamental Blumont, a partir de enero 2017 a febrero del 2018, se observa que la Atención Humanitaria Inmediata (AHI) para familias brindadas mensualmente por esta organización es de 49 familias atendidas en promedio, para un total de 633 al año, equivalente a 1.661 personas aproximadamente. Sin embargo, de acuerdo a la Gráfica No. 2 se evidencia que el número de hogares para el mismo periodo de tiempo es de 38 al año 2017.

**Tabla No. 2**  
**Familias y Personas atendidas por Atención Humanitaria Inmediata**

<b>Año</b>	<b>AHI Familias</b>	<b>AHI Personas</b>
(Enero) 2017	46	127
(Febrero) 2017	41	102
(Marzo) 2017	85	195
(Abril) 2017	46	135
(Mayo) 2017	56	171
(Junio) 2017	35	84
(Julio) 2017	51	136
(Agosto) 2017	45	120
(Septiembre) 2017	13	32
(Octubre) 2017	26	68
(Noviembre) 2017	57	161
(Diciembre) 2017	39	90
(Enero) 2018	42	105
(Febrero) 2018	51	135
<b>Total</b>	<b>633</b>	<b>1.661</b>

**Fuente:** ONG, Blumont. 2018. Elaboración propia.

Finalmente es importante resaltar la actuación del Consultorio Jurídico de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca en convenio con el Consejo Noruego para Refugiados, en cuanto a la atención a personas víctimas del conflicto armado interno.

**Tabla No. 3**  
**Atención a Víctimas por parte de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca**

<b>Periodicidad</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Primer periodo</b> (Enero – junio)	N/R	377	774
<b>Segundo periodo</b> (Julio – diciembre)	211	638	808

**Fuente:** Consultorio Jurídica de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca, 2018. Elaboración propia.

Dicha asistencia, comprende asesoría sobre los derechos de las personas víctimas y recursos acerca de su situación ante la Unidad de Víctimas, por lo que ha sido prescindible para la garantía de sus derechos y evitar vulneraciones sobre los mismos. Así, permite observar que en el año 2016 se atendieron aproximadamente en total 1.015 personas víctimas y para el año 2017,

aumentando la cifra a 1.582 personas, por lo que es un número considerable teniendo en cuenta que la atención prestada por la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca en convenio con el Consejo Noruego para Refugiados comprende el municipio de Popayán y otras localidades del departamento del Cauca.

Esfuerzo importante que realiza dicho Convenio, para el restablecimiento de los derechos de esta población vulnerable convirtiéndose como fortaleza al sistema de atención general a víctimas y a la administración municipal. De este modo, considerando el número de personas atendidas, es bastante significativo para la garantía del derecho a la atención psicosocial, puesto que se observa la debilidad Institucional en cuanto a la cobertura. Finalmente es gratificante que la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca realice este tipo de convenios para garantizar derechos a poblaciones vulnerables como es el caso de las víctimas del conflicto armado interno en el Departamento del Cauca, valor agregado sobre el perfil académico del Programa de Derecho.

### **Sistema de atención psicosocial a las víctimas del conflicto en Popayán**

La Corte Constitucional en Sentencia T-045 de 2010 prescribe que las víctimas del conflicto armado interno, ostentan una protección reforzada debido al estado de vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, así, el artículo 13 Constitucional ordena al Estado a adoptar medidas en protección de grupos marginados o aquellas personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales se encuentran en debilidad manifiesta. Sin embargo, en Sentencia T-239 de 2013 la Corporación señala que la Jurisprudencia Constitucional reconoce la dificultad del Estado para garantizar la protección y seguridad de dichos derechos por lo que prevenir el desplazamiento forzado para el Estado es una carga difícil de ejecutar.

En consecuencia, a raíz del conflicto armado interno el Estado Colombiano implementó la Ley 387 de 1997 la cual es insuficiente en lo referente a la atención psicosocial, por lo que es posible que exista desconocimiento para la intervención

comunitaria y reconstrucción del tejido social, a causa del afán del Estado de proyectar nacional e Internacionalmente resultados a corto plazo en protección y garantía de los derechos humanos, de este modo esta Ley es un resultado tecnocrático que ignoró y desconoció los derechos fundamentales de esta población (Aguilera, 2001, pág. 4).

En este sentido, la Ley 1448 de 2011, reconoce las afectaciones psicosociales con un enfoque diferencial de manera individual y colectiva, permeando la realidad social en cuanto a las consecuencias del desplazamiento forzado a nivel psicosocial. De este modo, compete a los Entes territoriales diseñar programas para la atención integral conforme al Plan de Desarrollo respectivo y asignar el presupuesto necesario, puesto que deben conforme al principio de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad encaminar sus actuaciones para la protección de los derechos fundamentales de dicha población. (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 174 parágrafo 2).

En Sentencia T-025 de 2004 la misma Corporación declara el Estado de Cosas Inconstitucionales, debido a la vulneración de los derechos de las personas en condición de desplazamiento, concerniente a diversas situaciones: su estado de indefensión, no respuesta a las solicitudes por parte de las Instituciones encargadas de la ejecución de políticas para la protección de sus derechos, inoportuna atención, gran volumen de tutelas por las mismas situaciones en diferentes territorios volviéndose esta como requisito para su atención. Es así como las Instituciones prestadoras de los servicios, deben regirse por el principio de coordinación por lo que la responsabilidad no es carga de una sola Institución. Por último, la inobservancia de las políticas públicas e insuficiencia de recursos y de capacidad Institucional para responder oportuna y eficientemente, hace que la Corte ordene a los entes territoriales tomar los correctivos necesarios para superar el Estado de Cosas Inconstitucionales.

Por lo anterior y de acuerdo a la orden impartida por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, el Concejo Municipal de Popayán expide el Acuerdo No. 050 del 2011 en el que incluyó como una de sus Acciones el Cubrimiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), diseñar y ejecutar la ruta de atención psicosocial para la población desplazada lo que implica incluir programas especiales de atención psicológica y psiquiátrica siendo insuficientes los planes básicos que ofrece el Régimen Contributivo y Subsidiado (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-045 de 2010, pág. 49).

La Ley 1448 de 2011 crea el programa masivo de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno, con un enfoque psicosocial transversal, su fin es reconocer la vulneración de derechos humanos, mitigar el dolor y tomar medidas sobre ello. Así, además de ser Medida de Rehabilitación, hace parte del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI).

Para acceder al programa de Atención Psicosocial en Popayán Cauca, previamente es necesario rendir declaración ante el Ministerio Público y que la Unidad Administrativa Especial Para la Atención y Reparación Integral a Víctima en un plazo de sesenta (60) días otorgue la inclusión al Registro Único de Víctimas (RUV) para que las entidades ejecuten los programas de atención psicosocial de manera transversal a la ruta general de Atención y Reparación a víctimas (Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículo 156).

Es así, como el Ministerio de Salud y Protección Social es el encargado a nivel nacional de crear programas y políticas a favor de la atención psicosocial y a nivel territorial administrativamente está a cargo de la Secretaria Municipal de Salud de Popayán, sin embargo, dicha entidad manifiesta que:

La asistencia en salud a la población víctima del conflicto armado será responsabilidad de las EPS e IPS, quienes adoptaran para ello los procesos y procedimientos contemplados en el Protocolo de Atención Integral en Salud a víctimas del conflicto armado, conforme

a los principios y normas mínimas de atención a víctimas señaladas en el Papsivi. (Secretaría Municipal de Salud Popayán, 06 de marzo de 2017, pág. 10)

Por otra parte en cuanto al referente empírico, la Secretaría de Salud Municipal de Popayán es un Ente encargado de la Vigilancia e Inspección de las Entidades prestadoras del servicio de salud, al respecto manifestó que no obstante “no cuenta con datos cuantitativos ni cualitativos en lo referente a la atención psicosocial, ni poseen una focalización ni caracterización de la población desplazada” (Secretaría de Salud Municipal de Popayán, 2017, pág. 2). Sin embargo, no es obligación exclusiva de las EPS e IPS ejecutar los programas de atención psicosocial a nivel asistencial de acuerdo a los principios de Corresponsabilidad, Coordinación, Concurrencia, Complementariedad y Subsidiariedad; deberá prestarse una atención integral observando el estado de vulnerabilidad, con el fin de obtener un trato humanitario y respetuoso, garantizando la dignidad física, psicológica y moral de las víctimas (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 del 2011, artículo 2).

En cuanto al tema de prestación del derecho a la atención psicosocial, Asmet Salud ESS EPS, manifestó que se abstenían a dar cualquier tipo información sobre los programas de atención psicosocial debido a que la solicitud presentada no pertenece a una entidad de vigilancia y control (Asmet Salud ESS EPS, 2017, pág. 2). Del mismo modo, respondió Emssanar EPS afirmando que el competente para dar ese tipo de información era la Secretaría de Salud Municipal. Por consiguiente, se puede inferir que: primero, las Instituciones anteriormente mencionadas, no tienen claro el tipo de servicio que prestan ni la competencia prescrita por la Ley 1448 de 2011 sobre los programas de atención psicosocial; segundo, no cuentan con un sistema de información pertinente para guiar a las personas que necesiten este tipo de atención prioritaria, obteniéndose como resultado la continua vulneración de derechos fundamentales e ignorando el Enfoque Humanitario en la atención a víctimas que debe ser solidaria, respetuosa e imparcial (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo 2)

Pasando por inadvertido el Principio de Información Compartida y Armonizada, en la que las entidades Estatales están obligadas a compartir información para prevenir violaciones a los Derechos Humanos, garantía de no repetición, contando con un sistema de base de datos armónico y coordinado que permita la comunicación eficaz entre las Instituciones. (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo 9). Por último, tanto la Secretaria de Salud Municipal como Asmet Salud y Emssanar, deben trabajar armónicamente para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas bajo el principio de Coordinación (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo 2).

Por otra parte, en cuanto al sistema de atención en Popayán se refiere, está estructurado de acuerdo al Plan de Desarrollo “Vive el Cambio” (2016-2019) y su Plan de Acción Territorial, los cuales se enfocan en asistencia, atención, reparación integral, verdad, justicia y garantía de no repetición de acuerdo a la Ley 1448 de 2011. La atención en salud para la población víctima del conflicto en la ciudad de Popayán, inicia con la inclusión en el RUV, posteriormente el Ministerio Público los dirige al punto de atención principal, donde se encuentra directamente el enlace con la Secretaría de Salud Municipal y posteriormente elegir la EPS más favorable, no obstante “Te manda con la EPS la ley dice que uno puede elegir la EPS que uno quiera pero aquí te dan dos opciones una mala y otra más mala que son: Emssanar y Asmet Salud” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017). Finalmente la persona encargada en la EPS correspondiente, realiza la inscripción al Fosyga, para que posteriormente se obtenga el acceso al sistema de salud y garantía del mismo.

Por lo anterior es un problema prescindible para la protección del derecho a la atención integral en salud la calidad del servicio prestado por las Entidades promotoras de salud, es necesaria la verdadera vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, para que sea garantizado plenamente el derecho tanto de la atención psicosocial como enfoque transversal a las demás asistencias puesto que a pesar que en el Sisben la población víctima no sufraga

ningún costo “se escucha muy bonito pero es cuando entran a tutelas pero ya no es problema de la ley como tal sino del sistema de salud que hoy en día es tanto para régimen subsidiado como contributivo un problema” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

En este sentido, el derecho fundamental a la salud para las víctimas a causa del conflicto armado interno, es prioridad debido al estado de vulnerabilidad en que se encuentran por lo que deben incluirse programas especiales de atención psicológica y psiquiátrica y no sencillamente los planes básicos que ofrece el Régimen Contributivo y Subsidiado, “El tema de salud no solo tiene que verse desde el punto de que me enferme de tos, fiebre sino también desde el tema emocional en eso enfatiza mucho esta nueva Ley 1448 de 2011” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

Así, la atención psicosocial es indispensable garantizarla antes y después de la inclusión en el RUV, es necesario dicho acompañamiento y ejecución de estrategias propuestas por parte de las Instituciones encargadas para brindar herramientas emocionales con el fin de que estas personas logren superar sus miedos y continuar con sus vidas, sin embargo la atención psicosocial no implica exclusivamente dicho acompañamiento, es necesario las Memorias Históricas con el fin de “que ellos mediante exposiciones, actos simbólicos puedan expresar o sanar esas heridas que fueron ocasionadas a partir de la guerra” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

El artículo 141 de la Ley 1448 de 2011, expresa que la reparación simbólica se realiza de manera individual y colectiva con el fin de preservar la memoria histórica del país, para solicitar un perdón público, la no repetición de los hechos victimizantes, aceptación de los mismos y el restablecimiento de la dignidad de las víctimas. Así, será el 9 de abril el día de la memoria y solidaridad con las víctimas, evento que estará a cargo del Estado Colombiano con expresiones diversas acerca de los distintos hechos que han atormentado al país durante más de 60

años de conflicto (Congreso de La República de Colombia, Ley 1448 de 2011, artículos 141-142).

Adicionalmente, la Secretaría de Salud Municipal, manifiesta que “la Política pública de Salud mental se ha ejecutado por medio de operadores externos como Funsorec con la caracterización y georreferenciación de las personas víctimas de cualquier tipo de violencia dentro del Municipio”, además cuentan con un software que contiene datos relacionados donde se contempla el seguimiento de actividades al mejoramiento de la integridad emocional (Secretaría de Salud Municipal de Popayán, 2017, pág. 10). No obstante, Funsorec manifestó que no ejecutan ningún tipo de programas de atención psicosocial.

De igual modo, dicha Institución expresó que al ser un Ente encargado de la Vigilancia e inspección, no cuentan con datos cuantitativos en la atención a las personas víctimas, por lo que es competencia de los Comités Territoriales de Justicia Transicional realizar la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en coordinación con el departamento, distrito y municipio, en consecuencia, no hacen atención psicosocial en focalización y caracterización a personas en condición de desplazamiento (Secretaría de Salud Municipal de Popayán, 2017, pág. 1-3).

Por otra parte, manifiestan que existe un Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), en donde se contempla: primero, formación de estrategias y afrontamiento dirigidos a la población víctima; segundo, una intervención de educación y comunicación para la salud en temas de violencia articulado con la secretaría de Gobierno y Red Unidos; tercero, centros de escucha en las comunas vulnerables; cuarto, intervención de información en temas de violencia de género; quinto, prevención de problemas de salud mental en la infancia como depresión, agresividad, baja autoestima y ansiedad dirigido a madres cabeza de familia, sin embargo por último reiteran que no cuentan con datos ni cuantitativos ni cualitativos, debido a que no tienen planes de atención en modalidad personal para la atención psicosocial de personas desplazadas (Secretaría de Salud Municipal de Popayán, 2017, pág. 3).

No obstante, el Decreto 4800 de 2011 en su artículo 10 advierte que la corresponsabilidad consiste en que todas las entidades de nivel nacional y territorial, son responsables de la prevención, asistencia, atención y reparación integral a víctimas observando la competencia respectivamente sin que sea utilizada como excusa para no proteger los derechos de dicha población vulnerable (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo 10), puesto que a nivel territorial administrativamente la Secretaría Municipal de Salud es la encargada de estructurar programas y políticas que favorezcan y garanticen la prestación del servicio integral de salud a víctimas del conflicto armado interno en Popayán.

Por otra parte, la Oficina de Atención a Víctimas de la Alcaldía Municipal de Popayán, afirma que, en cuanto a la atención psicosocial, convocan a las víctimas ya sea con aliados estratégicos como Cruz Roja, Fopac, Blumont o ellos mismos; seguidamente, los encuentros pueden ser grupales en los cuales se ejecutan estrategias de recuperación emocional (EREG) o individuales que serán con una única sesión o varias de las mismas, teniendo en cuenta el Enfoque Diferencial y el Hecho Victimizante. No obstante, no existe una caracterización de la población víctima debido a que atienden al número general de personas incluidas en el RUV haciendo que la atención no sea especial y prioritaria. Así mismo, la capacidad de los profesionales en el tema es limitada para abordar este tipo de atención psicosocial en pro de la garantía de los derechos fundamentales de las víctimas, teniendo como marco legal la Ley 1448 de 2011 y no el Acuerdo 050 de 2011 del Concejo Municipal de Popayán (Entrevista No. 1, funcionario de la Oficina de Atención a Víctimas de la Alcaldía Municipal, Popayán, 2017).

De igual forma, la ONG Blumont que trabaja con recursos de Cooperación Internacional, viene implementando hace cinco años en Popayán programas destinados a la Atención Humanitaria Inmediata a víctimas del desplazamiento en el marco del conflicto armado y a la atención psicosocial como eje transversal en el programa masivo de Asistencia, Atención y Reparación Integral a Víctimas del Conflicto Armado Interno. Por lo que su labor es de apoyo a la Alcaldía Municipal,

para brindar este tipo de servicio, una vez el Ministerio Público allegue las listas con nombres del grupo familiar y el número telefónico de las personas declarantes, se encargan de comunicarse con las mismas para que se presenten a la Organización y ejecutar la primera intervención psicosocial con un grupo máximo de 20 personas facilitando su transporte y alimentación. De este modo se realizan cuatro encuentros de intervención psicosocial antes de que la Unidad de Víctimas durante los 60 días expida el Acto Administrativo de inclusión o no inclusión al RUV. Así, “¿cuál es la idea?, ¿que buscamos nosotros? que una persona que haya llegado aquí y haya declarado no pase más de 5 días sin que lo hayamos atendido” (Entrevista No. 2, funcionario de ONG Blumont, Popayán, 2017).

La declaración deberá ser caracterizada conforme a la edad y el género de las familias desplazadas, por ejemplo, un núcleo familiar conformado por 5 personas. Si hay mujeres se les entrega un kit especial conforme a sus necesidades, si son niños menores de 5 años se revisa el carnet de vacunación y si faltan vacunas o no las tienen se activa la ruta para que inicien su esquema de vacunación, si por el contrario, son niños en edad escolar se remiten en coordinación con la Alcaldía Municipal y la Secretaría de Educación los cuales tienen acceso al Simac, para matricularlos en el colegio disponible, por último si no cuentan con un carnet de salud, igualmente se hace la gestión para el acceso al sistema de salud (Entrevista No. 2, funcionario de ONG Blumont, Popayán, 2017).

Adicionalmente Blumont brinda un apoyo estratégico para la Alcaldía Municipal de Popayán puesto que uno de sus objetivos es “ fortalecer la capacidad del Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales, el Ministerio Público para la prevención asistencia, atención y reparación a víctimas de desplazamiento forzado” (Entrevista No. 2, funcionario de ONG Blumont, Popayán, 2017). Con el fin de fortalecer el sistema de atención en coordinación con Blumont y poder garantizar los derechos de las víctimas en atención psicosocial. Adicionalmente “brindamos talleres para que las personas encargadas de la atención psicosocial en la Alcaldía Municipal tengan más herramientas y formación en planeación y

manejo de recursos” (Entrevista No. 2, funcionario de ONG Blumont, Popayán, 2017).

Blumont, en los últimos años ha sido esencial y clave para mejorar el sistema de atención para víctimas en la ciudad de Popayán, debido a que sus esfuerzos de coordinación y asistencia, fortalecen la acción de la administración en cuanto al plan de acción propuesta para articular a quienes tienen contacto directo en la ruta de atención general, con el fin de que esta población vulnerable tenga las mínimas garantías de asistencia y conocimiento acerca de su situación administrativa en el RUV y la garantía del enfoque psicosocial como eje transversal al sistema de atención, asistencia y reparación integral.

Por otra parte, algunas víctimas al experimentar la re-victimización a causa de la desarticulación de la administración y las falencias en la coordinación y corresponsabilidad Institucional entre las Instituciones encargadas de la atención especializada en atención psicosocial, estructuraron algunas mujeres víctimas del conflicto armado del Departamento del Cauca una fundación denominada Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas cuyo objetivo es “ofrecer programas en atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado en capacitaciones, también en atención psicosocial a las víctimas que hacen parte de la fundación para el empoderamiento de sus derechos, también tenemos obras sociales” (Entrevista No. 4, funcionario de la Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, Popayán, 2017), cuya motivación es la inobservancia y falta de conocimiento sobre sus propios derechos a causa de la desinformación y las pocas ayudas recibidas por parte del Estado y la sociedad, así, “decidimos hacer parte de un programa de formación de cuidadoras psicosociales que nos brindó cooperación internacional para poder nosotros llegar y poder ayudar a las víctimas como digamos estos primeros auxilios emocionales y poderlas orientarlas en sus derechos” (Entrevista No. 4, funcionario de la Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, Popayán, 2017).

De este modo se inició un proceso de formación de cuidadores para obtener las herramientas necesarias para realizar talleres y encuentros psicosociales, con

el producto de que se estructuraron grupos de acompañamiento por parte de Cooperación Internacional para fortalecer la asistencia en dicha atención especializada y que de este modo el objetivo del empoderamiento de los derechos fuese una realidad para minimizar las afectaciones del conflicto armado y “poder que esos duelos congelados que tenían las personas fuera expresados” (Entrevista No. 4, funcionario de la Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, Popayán, 2017).

En este sentido, una de las causas de vulneración de los derechos de dicha población es la ausencia de conocimiento de sus derechos para ser exigidos por los instrumentos jurídicos asertivos que den solución a los distintos problemas emergentes como el cambio de Instituciones prestadoras de servicio: “Nunca me han llamado para ninguna atención psicológica, eso no me han llamado, eso es una vuelta que vea, todo el tiempo nos tienen enredados y ni se sabe hasta dónde vamos a terminar” (Entrevista No. 3, Víctima del Conflicto Armado, Popayán, 2016). Por lo que al igual que esta persona víctima, muchas padecen el mismo drama, advirtiendo las Instituciones generalmente por medio de una llamada telefónica que en pocas ocasiones reciben y que si fuese de esa manera, en algunas oportunidades hacen que se desplacen a la Capital del país para confirmar su inclusión o citas pertinentes.

Es preocupante hallar este tipo de conocimiento, puesto que el Estado Colombiano está organizado de tal manera que la prestación de los servicios y garantía de los derechos sean promovidos desde los Departamentos y Municipios, por lo que la descentralización implica previsión de los recursos, bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los administrados en la prestación de los servicios de salud, educación y servicios públicos en general, cimentándose en el Estado Social de Derecho con el fin de que las políticas públicas sean eficaces y asertivas a las características sociales y problemas particulares presentes (Procuraduría General de la Nación, 2011, pág. 28-30). De este modo, constitucionalmente el marco de funciones de los municipios corresponde como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado prestar los

servicios públicos, construir infraestructura que demande el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación, el mejoramiento social y cultural de sus administrados y cumplir con las funciones que la ley establezca (Constitución Política de Colombia, artículo. 311).

Por otra parte, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 61, prescribe que serán las redes de servicio de salud quienes prestarán el servicio de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud con un estudio previo acerca del espacio poblacional y técnica financiera, administrativa, prevención de enfermedades, diagnósticos, tratamientos y rehabilitaciones, con el objetivo de que las Entidades Promotoras de Salud deberán garantizar y ofrecer servicios de manera integral, continua, coordinada, oportuna, eficiente y de calidad a través de las redes. (Congreso de la República de Colombia, Ley 1438 de 2011, artículo 61).

Del mismo modo, quienes hacen parte de la red de servicios de salud son respectivamente las entidades territoriales, municipios, distritos, departamentos y la nación, en coordinación con las entidades promotoras de salud, incluyendo los Consejos Territoriales de Seguridad Social en salud y quienes presten dicho servicio ya sean públicos, privados o mixtos, adicionalmente la atención integral en salud mental deberá ser incluido como garantía del ejercicio del derecho a la salud mental, para garantizar la salud integral, en donde se realizarán seguimientos y evaluación de la política nacional de salud mental (Congreso de la República de Colombia, Ley 1438 de 2011, artículos 62 y 65).

Por lo anterior, de acuerdo a la orden impartida por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, el Concejo Municipal de Popayán, expide el Acuerdo 050 de 2011 como Política Pública en beneficio de la población en situación de desplazamiento, sin embargo, en cuanto a los programas de atención psicosocial, se discrimina someramente en cuanto al tema, “la descripción, el diseño y la ejecución de la Ruta de Atención Psicosocial para la Población desplazada” (Concejo Municipal de Popayán, Acuerdo 050 de 2011, pág. 3), sin estructurar el cómo ni el cuándo de la ejecución de la ruta de atención, ni mucho menos en qué concierne la misma ni que instituciones serán las encargadas de su diseño y

coordinación. Por lo que las actuaciones de las distintas Instituciones se rigen por la Ley 1448 de 2011 y no por el Acuerdo 050 de 2011 puesto que se corroboró con la investigación que los funcionarios públicos no conocen de esta política pública.

Así, el Acuerdo es una simple formalidad a la orden impartida por la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 permitiendo concluir que, si no existiese la Ley 1448 de 2011 ni la misma Sentencia declarando el Estado de Cosas Inconstitucionales y los Autos de Seguimiento, los Entes territoriales no priorizarían políticas públicas necesarias para solucionar esta emergencia social en cuanto a la vulneración de los derechos de la población víctima de desplazamiento interno que por sus condiciones económicas, físicas o mentales se encuentran en debilidad manifiesta.

Por consiguiente y de acuerdo al Principio de Coordinación, la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Salud municipal, Asmet Salud EPS, Emssanar EPS, el Ministerio Público y la Unidad de Víctimas de Popayán, deben trabajar armónicamente para garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, estructurando y ejecutando una Ruta de Atención eficiente y eficaz, para evitar la reiterada vulneración de los derechos de las víctimas; es indispensable la caracterización de dicha población para determinar el tipo de actuación a ejecutar. Así, no es justificable que, debido a la ausencia de Coordinación y Corresponsabilidad Institucional, organizaciones no gubernamentales como Blumont realicen la función que el Estado Social de Derecho debería estar cumpliendo.

Por lo anterior, pese a que con la Firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado entre las Farc y el Gobierno nacional haya disminuido la intensidad del conflicto armado en el departamento del Cauca, aún son evidentes las lógicas del conflicto con otros actores armados ilegales, lo cual es tendiente a incrementar el número de víctimas. Ello genera un reto para la institucionalidad en la búsqueda de garantizar la atención prioritaria y psicosocial

para estas personas y comunidades en estado de indefensión, debido a la falta de infraestructura y presupuesto.

No obstante, recapitulando la diversidad étnica y cultural del departamento y las acciones de grupos paramilitares en el norte y guerrilleros en el sur y oriente del Cauca, genera vulneración de múltiples derechos tanto de grupos indígenas, campesinos como afrodescendientes, afectando sus culturas, territorios e identidad, por lo que es necesario y urgente que el Gobierno Nacional en compañía con el Gobierno Territorial, investiguen respectivamente las causas especiales del conflicto teniendo en cuenta la diversidad étnica, prácticas, características de cada comunidad en el área rural, entre otras, para así generar un plan de acción psicosocial diferencial que en realidad construya memoria histórica y tejido social desde la cosmovisión de cada comunidad con el fin de dignificar a las personas víctimas del conflicto armado en el Departamento e implementar a plenitud las garantías inmersas en la Ley 1448 de 2011.

### **A modo de conclusión**

La Ley 1448 de 2011 prescribe como enfoque transversal la atención psicosocial para la asistencia, atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno, por lo que el Estado comprende la necesidad de resarcir los daños psicológicos sufridos por los distintos hechos victimizantes de manera individual, familiar y colectiva, con el fin de construir tejido social, crear memoria histórica para el país y dignificar a las víctimas. No obstante, a pesar de que la Corte Constitucional trascendentalmente declara el Estado de Cosas Inconstitucionales en Sentencia T-025 de 2004 debido a la masiva presentación de tutelas por parte de dicha población vulnerable en defensa de sus derechos, el sistema de atención psicosocial, depende en gran parte del Sistema General de Salud, no obstante, las Instituciones públicas y privadas encargadas de la prestación especializada en salud en Popayán, no presentan priorización con respecto a la prestación de los servicios para estas personas ignorando que el Departamento del Cauca históricamente ha vivido múltiples hechos de violaciones a los derechos humanos.

Es necesario que la administración pública incentive la investigación para establecer las distintas maneras de que sus administrados sobrevivieron al conflicto armado en el Departamento teniendo como punto de partida la diversidad étnica, cultural, costumbres y cosmovisión específica, implementando esencialmente el enfoque diferencial, para de esta manera estructurar un plan de atención que dirija las acciones particulares de cada Entidad garante y prestadora, de este modo lograr resarcir los daños psicosociales sufridos por las múltiples víctimas del territorio.

En este sentido, el departamento del Cauca podrá conocer los distintos problemas en atención psicosocial, cumplir con los principios de coordinación y corresponsabilidad de las Instituciones públicas y privadas que hacen parte del sistema de atención, para lograr establecer específicamente de acuerdo a sus competencias la respectiva actuación dentro del sistema sin revictimizar nuevamente a dicha población vulnerable, con el objetivo de que estas personas reciban una información plena y exacta de sus derechos y asistencia integral.

De este modo, el departamento del Cauca deberá esforzarse para cumplir con el principio de descentralización para que la prestación de los servicios de salud integral a víctimas sea un hecho, construir infraestructura especial para estos espacios de rehabilitación al igual que estructurar un equipo especializado en el resarcimiento de los daños psicosociales, debido a que organizaciones no gubernamentales como Blumont, están cumpliendo funciones que constitucionalmente deberían ser ejecutadas por el Estado, sin embargo actualmente es un apoyo clave para la atención integral a víctimas en la ciudad de Popayán.

Por último, es necesario apoyar a movimientos e iniciativas que nazcan por parte de las víctimas como es el caso de la Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, pues solo ellos son los que en realidad viven el conflicto y quienes expresan la necesidad de garantizar sus derechos psicosociales para sanar individual, familiar y colectivamente los horrores de la guerra, haciendo un llamado

a la sociedad para que la indiferencia no siga siendo causal de deshumanización en el territorio colombiano, entendiendo que es necesario su dignificación y que el peor castigo para sus memorias es el olvido.

## CAPÍTULO III

### **Retos, debilidades y fortalezas del Programa de Atención Psicosocial a Víctimas en la Ciudad de Popayán-Cauca**

Este capítulo tiene como objetivo verificar la coordinación institucional de las entidades encargadas de prestar la atención psicosocial a la población víctima del conflicto armado interno en Popayán. Para ello, se abordarán las fortalezas que comprende el programa de atención psicosocial a la población víctima por parte de las instituciones que prestan este servicio, así como también los retos que comprende el sistema en lo referente a la coordinación institucional, la falta de profesionales y de verdaderas políticas públicas que determinen la atención psicosocial.

#### **Fortalezas del sistema de atención psicosocial a las víctimas del desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán**

Una de las fortalezas que comprende el Programa de Atención Psicosocial a Víctimas es el apoyo que la Alcaldía Municipal de Popayán recibe por parte de la ONG Blumont, quienes realizan intervenciones destinadas fundamentalmente a la Atención Humanitaria Inmediata a víctimas del desplazamiento en el marco del conflicto armado y que trabajan con recursos de cooperación internacional con el Gobierno de los Estados Unidos (Entrevista No. 2, funcionario ONG Blumont, Popayán, 2018) lo que permite fortalecer la atención psicosocial en cuanto a su coordinación con otras Organizaciones como Fupac, Mersicol y Consejo Noruego para Refugiados por ejemplo “Es que ustedes tienen esto, vengán trabajen esta parte, nosotros trabajamos esta otra, para no doblar esfuerzos, para no volver a reinvertir” (Entrevista No. 2, funcionario ONG Blumont, Popayán, 2018).

En ese sentido, su atención se divide al número de personas que necesiten los programas, sin pasar en alto la generalidad conforme al Programa de Refugiados Inmigrantes (Piere) quienes solicitan “que nos estemos reuniendo para no estar en los mismos sitios, Fupac y nosotros estamos cruzados aquí en

Popayán y con MERSICOL nos encontramos cruzados en Argelia en el resto de municipios es totalmente diferente”, asimismo, Blumont cada año establece el objetivo de trabajo de acuerdo a las prioridades, de este modo el programa Cerrando Brechas para la Asistencia Humanitaria a Víctimas del Desplazamiento Forzado en Colombia, será ejecutado en los años 2017 a 2018. Por otra parte, uno de sus objetivos se refiere a:

Fortalecer la capacidad del Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales, el Ministerio Público para la prevención, asistencia, atención y reparación a víctimas de desplazamiento forzado. Tenemos 5 subprogramas, esto que es lo que queremos, apoyamos a las Alcaldías, apoyamos a la Nación a las entidades que tienen que ver con víctimas. (Entrevista No. 2, funcionario ONG Blumont, Popayán, 2018)

Igualmente, contribuyen a fortalecer a las distintas Instituciones encargadas de los programas de atención psicosocial en su planeación, formación y coordinación, por ejemplo, se realizan talleres psicosociales con los profesionales especialistas en el tema, dándoles herramientas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima en cuanto a su priorización y atención especial teniendo en cuenta su estado de vulnerabilidad.

Es menester resaltar que algunas personas víctimas, han decidido organizarse e iniciar un proyecto de colaboración y reconstrucción del tejido social, puesto que a raíz de la reiterada vulneración de derechos por falta de coordinación y corresponsabilidad Institucionalidad, empoderándose de sus derechos y capacitarse para poder ejecutar actividades a favor de su estado de vulnerabilidad, como lo realiza la Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas en Popayán:

Al ver que muchas instituciones no nos protegían nuestros derechos y al ver que muchas víctimas no sabían de nuestros derechos y veíamos también que las afectaciones del conflicto armado eran muy grandes y que realmente eran mínimas las ayudas en atención,

entonces decidimos hacer parte de un programa de formación de cuidadoras psicosociales que nos brindó Cooperación Internacional para poder nosotros llegar y poder ayudar a las víctimas, como digamos estos primeros auxilios emocionales y poderlas orientarlas en sus derechos. (Entrevista No.4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017)

Este proyecto inició con ayuda de Cooperación Internacional, formándolos como cuidadores y brindándoles herramientas para ejecutar programas en atención psicosocial, conformándose grupos de apoyo para minimizar las afectaciones que deja el conflicto armado y “duelos congelados” en esta población de manera expresiva y artística. Así, el primer acompañamiento se realizó con los primeros integrantes de la Fundación, posteriormente, focalizaron otros grupos en otras comunidades, en donde aplicaban su propia metodología con apoyo de Cooperación Internacional. En este sentido, la Alcaldía Municipal al ver la trascendencia de estas actuaciones, decidieron involucrarse en dicho proyecto (Entrevista No. 4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017).

Por lo tanto, Cooperación Internacional se ha convertido en una pieza fundamental para apoyar los esfuerzos de la capacidad territorial “cooperación internacional primero nos formó como cuidadoras y nos dio las herramientas para realizar talleres y encuentros psicosociales” (Entrevista No.4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017), permitiendo desarrollar habilidades, propiciando espacios para la reconstrucción del tejido social desde un enfoque humanitario y de derechos a las víctimas del conflicto armado y de esta manera colaborar a superar el estado de vulnerabilidad “nos ayudaron a conformar grupos con el acompañamiento de ellos fuimos desarrollando encuentros para minimizar las afectaciones del conflicto armado y poder que esos duelos congelados se expresaran” (Entrevista No.4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017).

Los programas de atención psicosocial tienen un fin, que es “el empoderamiento de los derechos de las mujeres y de los hombres víctimas” (Entrevista No. 4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017). Además de ello, se realizan programas de fortalecimiento a las unidades productivas con voluntariados de las universidades o personas que desean realizar trabajo social, para presentar proyectos y lograr su ejecución. Por otra parte, tienen conocimiento del Acuerdo 050 de 2011 y son conscientes de que “es la política pública para la atención prioritaria a víctimas y tiene atención psicosocial, pero es más bien clínica o consulta médica ahora se requiere reformular esa política pública específicamente en el componente psicosocial” (Entrevista No. 4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017).

De esta manera, una vez se inicien los programas de atención psicosocial a las víctimas por parte de las instituciones a cargo, es importante que, bajo el principio de coordinación y corresponsabilidad, estén bien organizadas, tengan definidos los programas de asistencia para que la víctima sienta que sus necesidades pueden ser atendidas satisfactoriamente ayudándoles a enfrentar sus traumas emocionales asociados a la victimización. Sin embargo, cabe resaltar que el Municipio en cuanto al tema se refiere, posee de alguna manera un sistema de atención, en colaboración con organizaciones no gubernamentales y civiles, como lo es Blumont que brinda ese apoyo psicosocial que permite minimizar y ser un paliativo a la emergencia social de vulneración sistemática de derechos ocasionados a causa de la desarticulación Institucional, que además, de brindar ese apoyo busca también satisfacer las necesidades básicas de las víctimas de desplazamiento forzado “La gente declara aquí en Popayán entonces la atendemos y la apoyamos en una ruta integral de asistencia y revisamos todo la ruta de acceso a salud y educación (Entrevista No. 2, funcionario ONG Blumont, Popayán, 2018).

En ese sentido, también lo hace el consultorio jurídico de la Corporación Universitaria Autónoma del Cauca en convenio con el Consejo Noruego para

Refugiados, que brinda asesoría jurídica a las víctimas en lo referente a los recursos y derechos que tienen, independientemente del hecho victimizante que se genere, promoviendo con esas actuaciones los derechos humanos de las personas afectadas por el conflicto armado. De acuerdo, a los datos estadísticos proporcionados por el Consultorio Jurídico en convenio con el Consejo Noruego para Refugiados, las víctimas atendidas desde el segundo semestre de 2015 hasta el año de 2017, ratifican que existe un esfuerzo muy importante para el restablecimiento de las garantías de esta población por parte de estas instituciones.

Ahora bien, es importante mencionar que en el Plan de Desarrollo de Popayán Vive el Cambio “maneja la política pública de víctimas de acuerdo a cuatro componentes: asistencia y atención, reparación integral, verdad y justicia y garantías de no repetición” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017). En este sentido, tenemos que estas medidas están encaminadas a proteger a las víctimas, por ejemplo “el tema de salud no solo tiene que verse desde el punto de que me enferme de tos fiebre sino también desde el tema emocional” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017), en este orden de ideas:

El plan de desarrollo en comparación con otros es que se hizo de abajo arriba las iniciativas, los temas salieron desde las mismas víctimas, se realizaron mesas de trabajo donde las víctimas manifestaron esas son nuestras necesidades y fueron expuestas ahí en el plan de desarrollo municipal, lo interesante de eso cuando se hace una política pública de abajo hacia arriba se logra trascender más allá de lo que se quiere porque se escucha a ellos que son los que en realidad viven y sienten las necesidades por ser población víctima. (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017)

Es por ello que el Estado debe continuar generando garantías especiales en lo relacionado a la seguridad en salud, que trasciende la espera de lo emocional con el fin de que se proporcione el *modus vivendi* a la población víctima, garantías que deben ser dirigidas a reconocer los daños ocasionado a las víctimas, situar los hechos y recuperar la memoria histórica como parte del camino a la verdad, a la justicia y a la reparación. Sin embargo, tales propuestas en favor de las víctimas resultarían insuficientes si no se organiza una política pública que promueva la participación intersectorial entre las organizaciones sociales, el estado y la sociedad civil afectada por el conflicto armado interno en Colombia.

En este mismo orden de ideas, es considerable resaltar que en Popayán existe la Mesa Municipal de Víctimas conformada por 18 voceros la cual tiene una gran incidencia en la recuperación emocional, “Es la voz de las víctimas ante las instituciones cuando hay comité de justicia transicional o la incidencia de la misma política pública” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017), la mesa es creada de acuerdo a la Ley 1448 de 2011 y a la Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 “por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado”, esta tiene una gran transcendencia para la protección de los derechos de las víctimas del conflicto ya que permite y garantiza la participación efectiva de mujeres, ancianos, adolescentes, niños y niñas con el fin de conocer sus necesidades “hago parte de la mesa de víctimas, mi trabajo es el derecho de las mujeres víctimas del conflicto armado”(Entrevista No. 7, víctima del conflicto armado, Popayán, 2016), además, “hacen seguimiento a las medidas de atención y asistencia, ellas tienen que estar pendientes de lo que pase en el punto de atención” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

Es por ello que, la institucionalidad encargada del diseño, implementación y ejecución de los programas de atención y reparación deben tener en cuenta las necesidades y recomendaciones realizadas por las Mesas de Participación de Víctimas con el fin de que exista satisfacción de los derechos. Además, en Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento en lo referente a la

participación efectiva de las víctimas, se deben establecer unas garantías y espacios con enfoques diferenciales para la participación, de tal manera que la población intervenga en el diseño, implementación y elaboración de las políticas públicas, sin olvidar que se ha determinado que la participación es un eje transversal en la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Resolución 0388 de 2013).

Es importante destacar entonces, que una de las maneras de acompañamiento psicosocial es la edificación de Memoria Histórica o Iniciativas de Memoria establecida como una propuesta de construcción y fortalecimiento cultural de un pueblo dirigido a superar las coyunturas de la victimización ocasionada por el conflicto armado interno para que a través de “Exposiciones, actos simbólicos puedan expresar o sanar esas heridas que fueron ocasionadas a partir de la guerra” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017), así mismo, la fundación hombres nuevas y mujeres nuevas apoyan la iniciativa de memoria histórica con el apoyo de la alcaldía “se sacan unos productos, es decir un libro, pinturas, cartas, entonces se cuenta esa historia, entonces, se involucra la institucionalidad” (Entrevista No. 4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017), de esta manera, este tipo de iniciativas contribuyen a que se dignifiquen las víctimas, por ello memoria histórica se afianza como una exigencia moral y un derecho tanto individual como colectivo que permite la reconstrucción del tejido social, la reconciliación y la dignificación de las víctimas; surgiendo entonces memoria histórica de la necesidad de evitar el olvido y como instrumento de resistencia ante la prolongación del conflicto armado y la impunidad.

### **Desafíos de la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán**

Por otra parte, el Acuerdo 050 de 2011 por medio del cual se adopta la política pública en beneficio de la población en situación de desplazamiento del Municipio de Popayán, al ser insuficiente en cuanto a no definir la ruta de atención

psicosocial y ejecución, “es la política pública para la atención prioritaria a víctimas y tiene atención psicosocial pero es más bien clínica o consulta médica” (Entrevista No. 4, representante legal Fundación Hombres nuevos y Mujeres nuevas, Popayán, 2017), por lo tanto, se evidencia ser una política pública ineficiente e ineficaz, puesto que no existe caracterización especial de las víctimas en la ciudad de Popayán con respecto a los fenómenos del conflicto armado que presenta cada territorio. Además de ello, ni la misma Institucionalidad conoce esta política pública, por lo que queda cuestionarse ¿Cuál es el fin de crear políticas públicas, sin previamente observar la realidad social en atención psicosocial a las víctimas?

La política pública abarca el conjunto de objetivos, tácticas, principios y planes encaminados a resolver las problemáticas de una sociedad, es por eso que, el diseño de la política pública por parte de las entidades del orden nacional y territorial debe ser especial teniendo siempre en cuenta el enfoque psicosocial que es esencial para el resarcimiento de los daños psicológicos de las víctimas debido a la caracterización que se realiza de género, edad, etnia, permitiendo dirigir la actuación tanto de la administración pública como la de los profesionales sobre los planes de atención especializados de acuerdo al hecho victimizante, garantizando el goce efectivo de sus derechos tanto individuales como colectivos, encomendada dicha función entonces, a nivel nacional al Ministerio de Salud y Protección Social y a nivel administrativo a las gobernaciones, secretarías departamentales y municipales de salud y alcaldías municipales. En el nivel asistencial: Entidades Promotoras de Salud y Empresas Sociales del Estado.

Así mismo, se evidencia que, de acuerdo a las entrevistas y solicitudes realizadas a las Instituciones encargadas de llevar a cabo los programas de atención psicosocial, no existe Corresponsabilidad, debido a que sus respuestas son contradictorias en lo referente al tema de atención, evadiendo la responsabilidad de prevenir, asistir, atender y reparar conforme a sus competencias (Decreto 4800 de 2011, artículo 10). Así, ¿Cómo hacen las Instituciones encargadas para cumplir estos preceptos normativos, si no existe

una política pública caracterizada por parte de la Alcaldía Municipal? La Ley 1448 de 2011, es el marco general el cual no discrimina las necesidades específicas de cada territorio, por lo que es obligación de los Entes Territoriales tomar los correctivos necesarios para minimizar la vulneración de derechos de las víctimas y el principio de coordinación las obliga a trabajar armónicamente para garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población vulnerable, sin distinción de funciones ni competencias (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo 11).

De este modo, las entidades promotoras de salud EPS e Instituciones Prestadoras de Servicios De Salud IPS, están en la obligación de incluir actividades, intervenciones y procedimientos en lo relacionado a la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación, psicológica de las víctimas con el fin de que dicha población recupere o mejore su integridad física, emocional y psicológica, para ello deberán ofrecer una prestación de servicios en todas las categorías asegurando calidad y calidez en la atención de una manera oportuna, idónea, constante, favorable (Congreso de la República de Colombia, Ley 1616 de 2013, artículo 12), por lo que cabe mencionar que estando en condición de víctima, “te mandan con la EPS la ley dice que uno puede elegir la EPS que uno quiera, pero aquí te dan dos opciones, una mala otra más mala que son Emssanar y Asmet Salud” (Entrevista No.6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017) De manera que, compete a los entes territoriales conforme al Plan de Desarrollo respectivo, asignar el presupuesto necesario para que las instituciones mejoren la prestación del servicio bajo los principios de concurrencia, complementariedad, subsidiaridad, precisando que la salud no es sencillamente el servicio general de las EPS e IPS, si no que dicho enfoque psicosocial es un eje transversal al proceso de asistencia y reparación integral, puesto que la atención psicosocial colabora con el restablecimiento de las víctimas en lo emocional e interpersonal generando nuevas condiciones de vida que le permiten recuperar la dignidad, seguridad y la confianza quebrantada.

La ausencia de un sistema de información de comunicación con las víctimas, hace que estas no conozcan acerca de sus derechos y situación administrativa ante la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), por ende continua la reiterada vulneración de derechos: “Nunca me han llamado para ninguna atención psicológica, eso no me han llamado, eso es una vuelta que vea, todo el tiempo nos tienen enredados y ni se sabe hasta dónde vamos a terminar” (Entrevista No. 3, víctima de conflicto armado, Popayán, 2016), al igual que esta persona víctima, muchas padecen el mismo drama, advirtiendo en la mayoría de los casos, que por medio de una llamada telefónica, que en ocasiones reciben, las Instituciones prestan un servicio defectuoso de información en lo relacionado a confirmar la inclusión en el RUV o citas pertinentes a las víctimas, haciendo en algunas oportunidades que se desplacen a la capital del país.

En este contexto no existe prevención de las violaciones a los derechos de las víctimas, ni garantía de no repetición, debido a que son las mismas Instituciones que por carencia de canales de comunicación y de base de datos compartidos, hacen que estas personas no se empoderen de sus derechos evitando su exigencia y goce efectivo (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, artículo. 9), de igual forma, existió un foco de corrupción en lo concerniente a las citas para solicitar la ayuda humanitaria, información o esclarecer su situación de registro como víctima, ya que se observó que las citas las estaban dando vía telefónica, una vez que se inspeccionó el teléfono este estaba descolgado, el encargado estaba ausente de su puesto de trabajo y en su lugar se encontró que había una persona cobrando por las citas (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017). Por lo tanto, con esta clase de actuaciones se comprueba que existe un obstáculo para gozar de las garantías ya que al existir intermediarios para acceder a los servicios que presta el SNARIV constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas, se tendría que aportar algún tipo de dinero, circunstancia que es inaceptable debido a que la Ley 1448 de 2011 determina que “los procedimientos son sin

intermediarios, sin costo, y, al no tener ellos una solución rápida al problema lo que ocurren son esas cosas” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

Así las cosas, es preocupante hallar este tipo de hechos, puesto que el Estado colombiano está organizado de tal manera que la prestación de los servicios y garantía de los derechos sean promovidos desde los Departamentos y Municipios. En tal sentido, en Popayán “no tiene como por ejemplo infraestructura, el personal para hacer eso cooperación internacional cubre con ese gasto” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

Por consiguiente, la descentralización implica previsión de los recursos, bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los administrados en la prestación de los servicios de salud (Procuraduría General de la Nación, 2011, pág. 28-30). Por esta razón “a más tardar en los primeros días de diciembre va estar inaugurado el centro regional va ser el punto de atención más adecuado, es bueno para las víctimas para que tengan un espacio más digno de atención” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017). De este modo, Constitucionalmente el marco de funciones de los municipios corresponde como entidad fundamental de la división político-administrativa al Estado prestar los servicios públicos, construir infraestructura que demande el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación, el mejoramiento social y cultural de sus administrados y cumplir con las funciones que la Ley establezca (Constitución Política de Colombia, artículo 311).

La atención por parte de los funcionarios públicos es degradante en la medida en que estas personas son desplazadas por hechos ajenos a su voluntad y al solicitar una información especial, terminan siendo victimizados nuevamente: “La verdad los funcionarios públicos son muy inconscientes y no se ponen en los zapatos de esas personas que sufren directamente el conflicto porque al solicitar las ayudas son groseros” (Entrevista No. 5, funcionario Secretaria de Salud Municipal de Popayán, Popayán, 2017). Por lo anterior, se desconoce el Enfoque

Humanitario, al no existir un trato respetuoso e imparcial evitando el conocimiento de sus derechos sin tener la oportunidad de superar su estado de vulnerabilidad. Igualmente, los profesionales para atender este tipo de población y ejecutar los programas de atención psicosocial son muy insuficientes “La capacidad de los profesionales no abarca todo el problema social para dar solución” (Entrevista No. 1, funcionario Oficina de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Popayán, Popayán, 2017).

Por lo tanto los profesionales que interviene en el proceso de atención deben concebir no solo procedimientos jurídicos, técnicos, psicosociales, “El tema de atención a víctimas es para alguien que le guste porque el usuario te pregunta una, dos, tres veces, y observamos que muchas de las personas que están trabajando allá están porque les pagan y no porque les nace” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017), es importante entonces que, los profesionales ofrezcan un trato cálido, solidario y de respeto con la población que ha sufrido afectaciones a sus derechos, puesto que son ellos los primeros en tener contacto con las víctimas y en determinar sus necesidades específicas, además están también en la obligación de informarlas acerca de sus derechos, brindarles una atención preferente de acuerdo al principio de no discriminación con el fin de tomar medidas inmediatas a su favor, sin olvidar que la recolección de la información puede ser personal o vía telefónica.

Por lo anterior, con respecto a las cifras Según el Registro Único de Víctimas a través de su fuente Red Nacional de Información, hasta el 01 de febrero de 2018, el número total de víctimas registradas en Popayán es de 71.166, de las cuales 70.400, son víctimas del conflicto armado y 60.089 son víctimas sujetas de atención (Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas, 2018). De esta manera es necesario y urgente un equipo multidisciplinario integrado por un número mayor de profesionales en el tema que abarquen las necesidades en cuanto a la asistencia sobre las medidas de rehabilitación emocional; asimismo que manejen aspectos psicosociales contemplando el enfoque de derechos, enfoque psicosocial, enfoque diferencial y transformador también es importante

que las personas encargadas del proceso de intervención empleen técnicas acertadas puesto que el proceso psicosocial exige un trato solidario, de respeto y de conocimiento para con la población víctima, ya que de lo contrario se continuaría con la revictimización entendida esta como la afectación que sufre nuevamente la persona en sus derechos, de esta manera, la Corte Constitucional lo ha expresado:

Los escenarios de impunidad se convierten en revictimizantes especialmente cuando se duda del testimonio de la víctima, se le trata de forma poco digna, se les expone a nuevos episodios violentos, lo que incluye las amenazas u hostigamientos por su participación en procesos judiciales, o se obstaculiza su acceso a la justicia y la garantía de sus derechos. Las víctimas esperan que se dé una respuesta estatal frente a su situación, sin embargo, muchas veces encuentran que no sólo no existe dicha respuesta, sino que el Estado mismo es su agresor y victimario. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-045 de 2010, pág. 25)

Es por ello, que las personas afectadas independientemente del hecho victimizante, deben gozar de todas las garantías para asegurar su recuperación física y mental ya que una vez cometido un delito en contra de una persona, el Estado está en la obligación de garantizar la no repetición del hecho y evitar que se ocasione su revictimización la cual puede acontecer en tres niveles: i) victimización primaria, se genera cuando una persona es objeto de un delito, ii) victimización secundaria comprende los costes producidos de la intervención del sistema, iii) victimización terciaria fundada por el grupo de costes que se relacionan con la penalización del delincuente (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-241 de 2016, pág. 38-39). En este sentido, se evidencia que el Estado está en la obligación de proporcionar unas medidas concretas y oportunas que conlleven a la no revictimización de los derechos de las víctimas en Colombia.

Ahora bien, el enfoque diferencial establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 que reconoce las características especiales y particulares de cada comunidad en razón de su edad, género, cultura, orientación sexual y discapacidad en lo referente a este enfoque diferencial se puede afirmar que: “no hay una caracterización de la población víctima porque se atiende es al número general de personas que hay inscritas” (Entrevista No. 1, funcionario Oficina de Atención a Víctimas de la Alcaldía de Popayán, Popayán, 2017).

Cabe resaltar entonces, que el proceso de caracterización determina las necesidades específicas y la situación de la población víctima, para así, crear las políticas públicas que aseguren el goce real de los derechos a través de las medias de atención, asistencia y reparación, de manera que este proceso está a cargo de las entidades que tienen la responsabilidad de la restitución de los derechos de las víctimas, teniendo en cuenta que lo que se busca es un reconocimiento íntegro de las condiciones psicológicas, económicas, políticas, jurídicas, sociales y culturales, de tal manera que se establezcan los servicios de acuerdo a sus necesidades (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013, pág. 1-2).

Así, el enfoque diferencial, según el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población en Desplazamiento (SNAIPD) consiste en analizar y comprender la situación de hechos y de derecho sobre la vulnerabilidad que ostenta la víctima, que toma en cuenta la inequidad de la población en dicha situación para poder brindar una asistencia optima e integral para la protección de los derechos constitucionales y garantizar su gozo efectivo mediante la acción y gestión pública, reconociendo el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos como indivisibles, interdependientes, universales y progresivos (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2017, pág. 24).

Cabe mencionar que una vez acontecido el hecho victimizante de acuerdo a la Ley 1448 de 2011, y para acceder a los programas de atención psicosocial, las víctimas deberán estar incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) de

acuerdo al artículo 16 sobre la definición del registro, el Decreto 4800 de 2011 señala que:

El Registro Único de Víctimas es una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas. La condición de víctima es una situación fáctica que no está supeditada al reconocimiento oficial a través de la inscripción en el Registro. (Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto Ley 4800 de 2011, artículo 16)

Sin embargo, existe una contradicción en dicha norma debido a que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tendrá un término de 60 días para la inclusión de los hechos victimizantes en el RUV, la cual puede tardar más de los días establecidos “La unidad tiene más o menos 60 días que posiblemente pueden aumentar dependiendo de la demanda que se tenga para emitir una resolución de inclusión o no” (Entrevista No.8, funcionario de la Unidad de Víctimas, Popayán,2017), no obstante, si no es incluido en el mismo no se genera el plan de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (PAARI), por ende no podrá acceder a los programas de Asistencia, Atención y Reparación Integral, “Los enviamos al punto de atención principal donde está el enlace de salud Municipal que se encarga de verificar primero que estés en condición de víctima una vez estando en condición de víctima te manda a la EPS”. (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017).

El Decreto 4800 de 2011 creó el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado (PAPSIVI) estableciendo una ruta para que las entidades públicas del Esnarid que son más de 57 entidades del estado puedan hacerle acompañamiento a las víctimas “Una vez ellas son incluidas en el Registro Único de Víctimas” (Entrevista No. 6, funcionario del Ministerio Público, Popayán, 2017). Así, el registro si confiere la calidad de víctima haciendo que exista la revictimización y violación del derecho fundamental a la salud para esta

población vulnerable, exigiendo requisitos formales que no solucionan las afectaciones psicológicas que padecen a raíz de los hechos victimizantes, cabe cuestionarse entonces, ¿qué sucede con quienes realmente son víctimas y no obtienen atención psicosocial para aliviar las heridas por las múltiples violaciones a sus derechos como la vida, la salud, libertad, verdad, no repetición, entre otras, ¿qué sucede con estas víctimas que son olvidadas por el Estado?, pues organizaciones no gubernamentales como Blumont, Fupac, Mersicol colaboran con la atención psicosocial hasta la atención humanitaria de emergencia, es decir los tres primeros meses posteriores al desplazamiento, en adelante la espera de la inclusión para continuar con el beneficio que impone la Ley 1448 de 2011.

En esta misma vía la Corte Constitucional ha mencionado que el RUV es un mecanismo de naturaleza técnica por lo que la inscripción en el mismo no confiere la calidad de víctima, por el contrario, se trata de un acto de carácter declarativo, pero solo una vez incluidas las víctimas, podrán tener acceso a las medidas de protección, ayudas humanitarias, retorno, acceso a planes de estabilización socio económica, oferta estatal y demás privilegios de la Ley. Además, el registro se emplea como herramienta para determinar el número de personas a quienes van dirigidas las medidas especiales de ayuda y como instrumento para diseñar e implementar las políticas. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T- 301 de 2017, pág. 24).

### **A manera de conclusión**

Cooperación Internacional ha sido clave en la actuación de las Instituciones en cuanto a la coordinación de Atención Humanitaria Inmediata, sus programas contribuyen a minimizar y reconstruir el tejido social desde un enfoque humanitario y el empoderamiento de los derechos de algunas personas víctimas del conflicto armado que es esencial para superar su estado de vulnerabilidad, ejercer y gozar de sus derechos, demostrando a la institucionalidad y a los entes territoriales encargados de garantizar los derechos de las víctimas que están en la obligación de trabajar bajo el principio de solidaridad, corresponsabilidad, coordinación

estatal y preceptos normativos en sus necesidades ya que se necesita de una política pública asertiva de acuerdo al conflicto armado de cada territorio que integre programas especiales de atención psicológica observando en primera instancia la garantía, la dignificación y reconocimiento de las víctimas y de sus necesidades psicosociales, de tal forma que el efecto de todas las acciones que se desarrollen con ellas contribuyan a su reparación, a que no sean revictimizadas; a la aplicación del enfoque diferencial; a establecer con la participación de las víctimas la caracterización psicosocial de las comunidades, sus familias e individuos; a garantizar la implementación oportuna del plan de atención construido; a garantizar el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones contempladas en los planes de atención, por último, a garantizar el cumplimiento de los correctivos, si los hubiere, a las inconsistencias o falencias encontradas en el proceso de seguimiento y monitoreo, además de implementar un sistema de comunicación que permita conocer sus derechos y situación administrativa.

Por último, los funcionarios públicos deberán mejorar la calidad en la atención para evitar la victimización de estas personas, que son obligados a desplazarse por hechos ajenos a su voluntad, con el fin de que el Estado restablezca los derechos individuales, colectivos y puedan potencializar sus capacidades permitiendo disminuir su estado de vulnerabilidad.

Por lo cual, el enfoque psicosocial se considera integrador, hace evidente y necesario abordar al sujeto y su contexto desde una visión interdisciplinar, lo cual le inscribe un carácter holístico, sistémico, dinámico, es por ello que la incorporación de la atención psicosocial a las víctimas es fundamental para asegurar un adecuado proceso de verdad, justicia y reparación con el fin de transformar su *modus vivendi* en condiciones de dignidad, bienestar e integridad, así las cosas, es importante que los entes territoriales determinen su enfoque diferencial de acuerdo a las necesidades, características especiales, particulares de las víctimas, teniendo en cuenta el género, niños, niñas, adolescentes, orientación sexual, pertenencia étnica, discapacidad y de esta manera obtener la

efectiva reparación integral, la dignificación de las víctimas y la no revictimización, por lo tanto, el enfoque colabora a que no se diversifique un solo tipo de atención para las regiones, ya que el conflicto armado no se manifiesta de la misma manera en los territorios y el modo en que lo viven los pobladores está determinado por su particularidad cultural, por ende la Corte Constitucional sostuvo que se deben establecer unas garantías y espacios con enfoques diferenciales para la participación de tal manera que la población víctima intervenga en el diseño, implementación y elaboración de las políticas públicas, sin olvidar que se ha determinado que la participación es un eje transversal en la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales.

Asimismo, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras declara como derecho la reparación integral de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva a los daños ocasionados por los distintos hechos victimizantes experimentados, por lo que la reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tanto a nivel individual como colectivo, material moral y simbólico, es así como memoria histórica cobra una gran importancia afianzándose como una exigencia moral y un derecho tanto individual como colectivo que permite la reconstrucción del tejido social, la reconciliación y la dignificación de las víctimas surgiendo entonces de la necesidad de evitar el olvido y como instrumento de resistencia ante la prolongación del conflicto armado y la impunidad. Precepto que obliga al Estado y a la sociedad a no ser indiferentes e indolentes con los daños ocasionados por el conflicto armado pues es el principal determinante de desplazamiento forzado en el país y vulnerador sistemático de derechos fundamentales, de este sentido, es urgente y trascendental que se establezca una estructura clara y precisa acerca de la no revictimización y garantía del derecho a la atención psicosocial como eje transversal al desarrollo individual y colectivo de las víctimas en la sociedad colombiana, como pilar de la reconstrucción y paz nacional en el marco de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

## **CAPÍTULO IV**

### **Conclusiones y recomendaciones**

La Ley 1448 de 2011 prescribe como enfoque transversal la atención psicosocial para la asistencia, atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado interno, por lo que el Estado comprende la necesidad de resarcir los daños psicológicos sufridos por los distintos hechos victimizantes de manera individual, familiar y colectiva, con el fin de construir tejido social, crear memoria histórica para el país y dignificar a las víctimas. No obstante, a pesar de que la Corte Constitucional transcendentamente declara el Estado de Cosas Inconstitucionales en Sentencia T-025 de 2011 debido a la masiva presentación de tutelas por parte de dicha población vulnerable en defensa de sus derechos, el sistema de atención psicosocial, depende en gran parte del Sistema General de Salud, no obstante, las Instituciones públicas y privadas encargadas de la prestación especializada en salud en Popayán, no presentan priorización con respecto a la prestación de los servicios para estas personas adicionando su regular prestación del servicio, ignorando que el departamento del Cauca históricamente ha vivido múltiples hechos de violaciones a los derechos humanos.

Es necesario que la administración pública incentive la investigación para establecer las distintas maneras de que sus administrados sobrevivieron al conflicto armado en el Departamento teniendo como punto de partida la diversidad étnica, cultural, costumbres y cosmovisión específica, implementando esencialmente el enfoque diferencial, para de esta manera estructurar un plan de atención que direcciona las acciones particulares de cada Entidad garante y prestadora, para lograr resarcir los daños psicosociales sufridos por las múltiples víctimas del territorio.

En este sentido, el departamento del Cauca podrá conocer los distintos problemas en atención psicosocial, cumplir con los principios de coordinación y corresponsabilidad de las Instituciones públicas y privadas que hacen parte del sistema de atención, para lograr establecer específicamente de acuerdo a sus

competencias la respectiva actuación dentro del sistema sin revictimizar nuevamente a dicha población vulnerable, con el objetivo de que estas personas reciban una información plena y exacta de sus derechos y asistencia integral.

Así, Popayán deberá esforzarse para cumplir con el principio de descentralización para que la prestación de los servicios de salud integral a víctimas sea un hecho, construir infraestructura especial para estos espacios de rehabilitación al igual que estructurar un equipo especializado en el resarcimiento de los daños psicosociales, debido a que organizaciones no gubernamentales como Blumont, están cumpliendo funciones que constitucionalmente deberían ser ejecutadas por el Estado, sin embargo actualmente es un apoyo clave para la atención integral a víctimas en la ciudad de Popayán.

Por lo tanto, es necesario apoyar a movimientos e iniciativas que nazcan por parte de las víctimas como es el caso de la Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, pues solo ellos son los que en realidad viven el conflicto y quienes expresan la necesidad de garantizar sus derechos psicosociales para sanar individual, familiar y colectivamente los horrores de la guerra, haciendo un llamado a la sociedad para que la indiferencia no siga siendo causal de deshumanización en el territorio colombiano, entendiendo que es necesario su dignificación y que el peor castigo para sus memorias es el olvido.

Ahora bien, Cooperación Internacional ha sido clave en la actuación de las Instituciones en cuanto a la coordinación de Atención Humanitaria Inmediata, sus programas contribuyen a minimizar y reconstruir el tejido social desde un enfoque humanitario y el empoderamiento de los derechos de algunas personas víctimas del conflicto armado que es esencial para superar su estado de vulnerabilidad, ejercer y gozar de sus derechos, demostrando a la institucionalidad y a los entes territoriales que están en la obligación de formular una política pública asertiva de acuerdo al conflicto armado de cada territorio que integre programas especiales encaminados a resolver la problemática social que se vive a raíz del conflicto armado teniendo en cuenta que la atención psicosocial no es solo un derecho sino

un obligación por parte del Estado, además debe tener como referente las recomendaciones realizadas por la Mesa de Participación de Víctimas que es la que, realmente conoce las necesidades de esta población de tal manera que se lleve a cabo un adecuado diseño, implementación y elaboración de estas medidas para lograr la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Por ende, se debe implementar un sistema de comunicación ya sea vía personal o telefónica que permita conocer sus derechos y situación administrativa, de lo contrario se sigue revictimizando a las víctimas, debido a que, al no existir adecuados canales de comunicación se obstaculiza el goce efectivo de sus garantías, se impide el empoderamiento de los mismos y su realización del proyecto de vida.

Asimismo, los funcionarios públicos deberán mejorar la calidad en la atención por lo que es importante que la intervención psicosocial se haga no solo desde un enfoque humanitario sino también comprendiendo procedimientos jurídicos, técnicos y psicológicos, brindando un trato preferente, cálido y solidario, para evitar la victimización de estas personas, que son obligados a desplazarse por hechos ajenos a su voluntad, con el fin de que el Estado restablezca los derechos individuales y colectivos y puedan llevar a cabo su recuperación física y mental.

Por consiguiente, el enfoque psicosocial se considera integrador, reconociendo las características especiales y únicas de cada comunidad, es por ello que la incorporación de la atención psicosocial a las víctimas es fundamental para asegurar un adecuado proceso de verdad, justicia y reparación, con el fin de transformar su *modus vivendi* en condiciones de dignidad, bienestar e integridad, así las cosas, es importante que los entes territoriales determinen su enfoque diferencial de acuerdo a las necesidades, características especiales, particulares de las víctimas, teniendo en cuenta el género, niños, niñas, adolescentes, orientación sexual, pertenencia étnica, discapacidad, por lo tanto, el enfoque colabora a que no se diversifique un solo tipo de atención para las regiones, ya que el conflicto armado no se manifiesta de la misma manera en los territorios y el modo en que lo viven los pobladores está determinado por su particularidad

cultural, por ende la Corte Constitucional sostuvo que se deben establecer unas garantías y espacios con enfoques diferenciales para la participación de tal manera que la población víctima intervenga en el diseño, implementación y elaboración de las políticas públicas, sin olvidar que se ha determinado que la participación es un eje transversal en la superación del Estado de Cosas Inconstitucionales.

Por último, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras declara como derecho la reparación integral de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por lo que la reparación comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tanto a nivel individual como colectivo, material, moral y simbólico, es así como memoria histórica cobra una gran importancia afianzándose como una exigencia moral y un derecho tanto individual como colectivo que permite la reconstrucción y el fortalecimiento del tejido social, la reconciliación y la dignificación de las víctimas. Es necesario reconocer entonces, que las mismas víctimas a raíz de la vulneración de sus derechos se han fortalecido y luchado por mantener sus memorias y evitar el olvido, iniciativa de contribuir a sanar las heridas del conflicto armado.

## Referencias bibliográficas

Aguilera, A. (2001) Análisis de la Ley 387 de 1997: Su Impacto Sico-social en la Población Desplazada. Reflexión Política, volumen (3).

Asmet Salud ESS EPS, Popayán (Cauca), 12 de mayo de 2017.

Chará, W. & Hernández, V. (2016). Las víctimas del conflicto armado interno en el departamento del Cauca 1985-2015. Revista VIA IURIS [en línea] 2016, (Julio-Diciembre): [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273950435006>> ISSN 1909-5759

Comunicación telefónica a Entidad Prestadora de Servicios de Salud Emssanar E.P.S., Popayán (Cauca), 21 de abril de 2017.

Comunicación telefónica a Fundación Social para la Responsabilidad Ciudadana, Popayán (Cauca), 4 de abril de 2017.

Congreso de la República de Colombia, Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Bogotá: Diario Oficial: No. 43.091, de 24 de Julio de 1997.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1448 de 2011, Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial: No. 48096 de Junio 10 de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1616 de 2013, Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial: No. 48680 del 21 de Enero de 2013.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1190 de 2008, por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial: No. 46.976 del 30 de abril de 2008.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1438 de 2011, por la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial No. 47.957 de 19 de enero de 2011.

Concejo Municipal de Popayán, Acuerdo 050 de 2011, Por medio de la cual se adopta la política pública en beneficio de la población en situación de desplazamiento del municipio de Popayán: 30 de Diciembre de 2011.

Concejo Regional Indígena del Cauca (2018). El País, el territorio indígena y el Departamento del Cauca. Recuperado el 17 de septiembre de 2018 de <http://www.cric-colombia.org/portal/estructura-organizativa/ubicacion-geografica/>

Constitución Política Colombiana de 1991.

Convenio de Cooperación 079 de la Organización Internacional para las Migraciones y el Ministerio de la Protección social, (2011). Guía de Atención en Salud Mental Comunitaria específica y Diferencial por Crímenes de Lesa Humanidad para las Víctimas del Conflicto Armado desde un Marco de Reparación. Recuperado el 26 de enero de 2018 de <https://docplayer.es/82428163-Convenio-de-cooperacion-079-entre-la-organizacion-internacional-para-las-migraciones-y-el-ministerio-de-la-proteccion-social.html>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. Sentencia del 2 de febrero de 2010. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia T-045 de 2010. Tomada directamente de la Corporación.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. Sentencia del 19 de abril de 2013. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia T-239 de 2013. Tomada directamente de la Corporación.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Tercera de Revisión. Sentencia del 22 de enero de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia T-025 de 2004. Tomado directamente de la Corporación.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Primera de Revisión. Sentencia del 16 de diciembre de 2011. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa. Sentencia T-946 de 2011. Tomado directamente de la Corporación..

Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión. Sentencia del 8 de mayo de 2017. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Sentencia T-301 de 2017. Tomado directamente de la Corporación.

Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión. Sentencia del 16 de mayo de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Sentencia T-241 de 2016. Tomado directamente de la Corporación.

Corte Constitucional de Colombia. Auto de seguimiento 007 del 2009.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (2018). La Visibilización Estadística de los Grupos Étnicos Colombianos. Recuperado el 12 de agosto de 2018 de [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)

Entrevista No. 1, Oficina de atención a Víctimas de la Alcaldía, Popayán Cauca 2017.

Entrevista No.2, ONG Blumont, Popayán Cauca 2018.

Entrevista No.3, Víctima del conflicto armado, Popayán Cauca 2016.

Entrevista No.4, Fundación Hombres Nuevos y Mujeres Nuevas, Popayán Cauca 2017.

Entrevista No.5, Secretaría de Salud Municipal, Popayán Cauca 2017.

Entrevista No.6, Ministerio Público, Popayán Cauca 2017.

Entrevista No.7, Víctima del conflicto armado, Popayán Cauca 2016.

Entrevista No.8, Unidad de Víctimas, Popayán Cauca 2017.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 4800 de 2011, Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial: No. 48289 de 20 de Diciembre de 2011.

Muñoz, J. (2014). El Desplazamiento Forzado Interno en el Normatividad Internacional y en el Ordenamiento Jurídico Colombiano. Recuperado de [http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento\\_forzado\\_completo.pdf](http://facultades.unicauca.edu.co/selloEditorial/sites/default/files/librosDigitales/desplazamiento_forzado_completo.pdf)

Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque psicosocial al Víctimas del Conflicto Armado. Recuperado el 26 de enero de 2018 de

<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Protocolo-de-atencion-integral-en-salud-papsivi.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). ¿Qué es el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas?. Guía para personas afectadas por el conflicto armado. Recuperado el 26 de enero de 2018 de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Guia-personas-afectadas-conflicto-armado.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado en el Marco del Programa de Atención Protocolo de Atención Integral en Salud con Enfoque Psicosocial y Salud Integral – PAPSIVI. Recuperado el 03 de octubre de 2018 de <https://http://www.iets.org.co/victimas/PublishingImages/Paginas/PAPSIVI/V1.%20Marco%20conceptual%20Atenc%20Psicosocial%20070516.pdf>.

Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas (2018). Hechos victimizante en la ciudad de Popayán. Recuperado el 13 de marzo de 2018 de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas (2018). Desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán. Recuperado el 13 de marzo de 2018 de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas (2018). Desplazamiento forzado en la ciudad de Popayán, hogares expulsados y recibidos. Recuperado el 13 de marzo de 2018 de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 0388 de 2013, por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado. Bogotá: Diario Oficial No. 48.796 de 20 de mayo de 2013.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). Instructivo de caracterización. Recuperado el 04 de octubre de 2018 de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/2ntcaracterizacion2013.pdf>

ONG Blumont. (2018). Familias y Personas atendidas por Atención Humanitaria Inmediata. Recuperado el 21 de marzo de 2018.

Organización Mundial de la Salud. (2004). Promoción de la Salud Mental. Recuperado el 13 de febrero de 2018 de [http://www.who.int/mental\\_health/evidence/promocion\\_de\\_la\\_salud\\_mental.pdf](http://www.who.int/mental_health/evidence/promocion_de_la_salud_mental.pdf)

Procuraduría General de la Nación, (2011). Cartilla Descentralización y Entidades Territoriales. Recuperado el 12 de julio de 2018 de

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Sistema Nacional de Información Cultural (2018). Colombia Cultural, Población Cauca. Recuperado el 17 de septiembre de 2018 de <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=19&COLTEM=216>

Secretaría de Salud Municipal, Popayán (Cauca), 6 de marzo de 2017.

Secretaría de Salud Municipal, Popayán (Cauca), 12 de mayo de 2017.

Vanegas, G. & Jaramillo, D. (2008). *Línea de Base: Perfil Departamento Cauca*. Observatorio Regional de Paz Cauca y Nariño. Unión Europea, Acción Social, Universidad del Cauca y Universidad de Nariño. Popayán: Universidad del Cauca.