

**FACULTADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER LA
REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO: DOGMATICA JURÍDICA EN QUE SE PROFIERE LA SENTENCIA T-
045 DE 2010**

HÉCTOR ENRIQUE BARRAGÁN VALENCIA

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2011

**FACULTADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER LA
REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO: DOGMATICA JURÍDICA EN QUE SE PROFIERE LA SENTENCIA T-
045 DE 2010**

HÉCTOR ENRIQUE BARRAGÁN VALENCIA

Monografía para optar al título de abogado

Director

DR. JAVIER ALEJANDRO ACEVEDO GUERRERO

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
BUCARAMANGA**

2011

AGRADECIMIENTOS

El autor expresa su agradecimiento a:

Dr. Javier Alejandro Acevedo Guerrero, Director de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander, director de la Monografía y sin duda alguna, la excelencia de un abogado consiente de su realidad, quien pareciera defensor perpetuo de los Derechos Humanos. Por su apoyo, ayuda invaluable, la confianza depositada y sobre todo, por las enseñanzas que ha venido impartiendo.

Profesor René Álvarez Orozco, Historiador y Docente en el área de Investigación de la Escuela de Derecho, por su crítica dentro y fuera del aula de clase, quien ha hecho del proceso educativo una incesante búsqueda del conocimiento en las ciencias sociales. Por su apoyo metodológico, necesario para la presentación de ésta monografía jurídica.

A la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), entidad que ha puesto a servicio del público mediante su portal WEB, información que se podría considerar como fuente primaria para el desarrollo de la investigación, así como lo son las normas o disposiciones legales en la materia. Lo que permitió que el proceso de consulta y recolección de la información fuese más cómodo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. OBSERVACIONES ACERCA DEL FALLO T-045 PROFERIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EL 2 DE FEBRERO DE 2010	15
1.1 HECHOS RELEVANTES AL CASO	18
1.1.1 Hechos expuestos por la activa	18
1.1.2 Hechos que sustenta la respuesta de la pasiva.....	19
1.1.3 Hechos y aspectos procesales que se surten en el trámite de la acción .	20
1.2 POSICIÓN DE LA CORTE FRENTE AL CASO	23
1.3 EL FALLO PORFERIDO	26
1.4 OBLIGATORIEDAD DEL FALLO FRENTE A LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE ABORDA LA CORTE CONSTITUCIONAL	28
1.4.1 Inconstitucionalismo por Omisión	31
1.4.2 Apreciaciones frente a la omisión legislativa que se soluciona por fallo T- 045 de 2010	36
2. LA LEY 975 DE 2005 EN EL MARCO TEORICO DE UNA JUSTICIA TRANSICIONAL.....	37
3. PROTECCIÓN ESPECIAL DEL DERECHO A LA SALUD PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	42
3.1 EL DERECHO A LA SALUD EN UN MARCO EXEGETICO CONSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS	43

3.2 EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	46
4. IMPORTANCIA DE BRINDAR UNA REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL DE ACUERDO CON EL FALLO T-045 DE 2010	54
4.1 INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN VÍNCULOS	56
4.2 INTERVENCIÓN DE LA CNRR	59
4.3 INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN AVRE	61
4.4 INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN SISMA MUJER	63
4.5 INTERVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN CASA DE LA MUJER.....	64
4.6 INTERVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PLAN INTERNACIONAL.....	65
4.7 INTERVENCIÓN DE PAISS	67
4.8 CONSIDERACIONES DE LA CORTE	68
5. MARCO LEGAL EN QUE SE PROFIERE EL FALLO T-045 DE 2010 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	74
5.1 DISPOSICIONES RELATIVAS A LA CONSTITUCION POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 Y AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD	76
5.1.1 Normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.....	84
5.1.2 Normas del Derecho Internacional Humanitario – DIH	87
5.2 LEGISLACIÓN NACIONAL VIGENTE AL MOMENTO DE PROFERIRSE EL FALLO T-045 DE 2010.....	91
5.2.1 Leyes	93
5.2.2 Decretos.....	94
5.2.3 Resolución 438 de 2007 (25 de mayo)	95
6. FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER AL FALLO T-045 DE 2010.....	97
6.1 FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS DEPARTAMENTOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES EN SALUD DE LAS VÍCTIMAS	99

6.2 FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS DISTRITOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES EN SALUD DE LAS VÍCTIMAS.....	105
6.3 FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS MUNICIPIOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES EN SALUD DE LAS VÍCTIMAS.....	109
6.4 ASPECTOS REFERENTES A LOS TERRITORIOS INDIGENAS.....	113
7. MECANISMOS CON QUE CUENTAN LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER AL FALLO T-045 DE 2010	118
7.1 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS DEPARTAMENTOS.....	122
7.1.1 Referentes a las Asambleas Departamentales.....	123
7.1.2 Referentes a los Gobernadores.....	124
7.1.3 Otras instituciones para la gestión Departamental.....	126
7.2 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS DISTRITOS	126
7.2.1 Referentes a Concejos Distritales.....	127
7.2.2 Referentes al Alcalde Mayor.....	127
7.2.3 Referentes a la Junta y Alcalde Locales	127
7.3 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS MUNICIPIOS.....	128
7.3.1 Referentes a los Concejos Municipales	128
7.3.2 Referentes a los Alcaldes Municipales	129
7.3.3 Referentes a la Personería Municipal.....	129
7.3.4 Referentes a las Comunas, Corregimientos, Juntas Administrativas Locales y Corregidores.....	130
7.3.5 Referentes a otras instituciones para la gestión Municipal	131
7.4 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS TERRITORIOS INDÍGENAS	131
8. LA OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN SATISFACER LAS NECESIDADES DE SALUD DE LAS VÍCTIMAS	132
9. RELEVANCIA DEL FALLO T-045 DE 2010 EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL Y SU RELACIÓN CON LA LEY DE VÍCTIMAS	141

CONCLUSIONES 155

BIBLIOGRAFÍA 158

RESUMEN

TITULO: FACULTADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER LA REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO: DOGMATICA JURÍDICA EN QUE SE PROFIERE LA SENTENCIA T-045 DE 2010^{*}

AUTOR: HÉCTOR ENRIQUE BARRAGÁN VALENCIA^{**}

PALABRAS CLAVE: Derechos Humanos, Reparación de Víctimas y Entidades Territoriales.

DESCRIPCIÓN:

En el marco de una justicia transicional se ha proferido la llamada Ley de Justicia y Paz, norma que reconoce a las víctimas el derecho a ser reparadas integralmente; lo que incluye una rehabilitación tanto física como mental y psicosocial. A pesar de la existencia de medidas reglamentarias tanto nacionales como internacionales, que contemplan la prestación de servicios por parte del Estado a las víctimas de la violencia política, donde se incluya una rehabilitación psicosocial, ésta medida asistencial se había venido excluyendo, en muchos casos, por la falta de unas normas claras y expresas que determinaran su instrucción en cuanto a la estructura, funciones y operatividad, olvidándose que el ejercicio de la función pública no se agota en la creación de leyes. Ante la situación expuesta, la Corte Constitucional resolviendo acción de tutela por fallo T-045 de 2010, se vale de sus atribuciones para imponer órdenes con las que se dinamizó el ejercicio y actividad de organismos gubernamentales preparados para la prestación de servicios en salud a cargo de la Nación, condenando para tal efecto al Ministerio de la Protección Social y a las instituciones encargadas a nivel territorial; donde a las Entidades Territoriales les incumbe funciones de dirección y organización. A poco más de un año desde que el Alto Tribunal se pronunciara al respecto, se profirió la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, por la cual se abordó la omisión legislativa existente en la materia que aquí se menciona. Sin embargo, como se ha dicho, por el arquetipo Constitucional y con las obligaciones contraídas en tratados internacionales, la protección de los Derechos Humanos no debe agotarse en la expedición de leyes.

^{*} Monografía Jurídica

^{**} Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Javier Alejandro Acevedo Guerrero

ABSTRACT

TITLE: POWERS OF REGIONAL INSTITUTIONS TO ADDRESS THE PSYCHOSOCIAL REHABILITATION OF VICTIMS OF ARMED CONFLICT: WHICH IS LEGAL DOCTRINE UTTERS THE T-045 JUDGEMENT OF 2010^{*}

AUTHOR: HÉCTOR ENRIQUE BARRAGÁN VALENCIA^{**}

KEYWORDS: Human Rights, Reparation for Victims and Local Authorities.

DESCRIPTION:

In the context of transitional justice was issued is called Justice and Peace Law, a rule that provides victims the right to be fully compensated, including a physical and mental rehabilitation and psychosocial support. Despite the existence of regulatory measures, both national and international, that include the provision of services by the State to victims of political violence, which includes a psychosocial rehabilitation, as it had been excluding health care, in many cases, the lack of clear and explicit rules that determine their instruction as to the structure, functions and operation, forgetting that the exercise of public function is not limited to making laws. Given the above situation, the Constitutional Court resolved sentence T-045 of 2010, uses its powers to impose orders which revitalized the exercise and activities of government agencies prepared to provide health care services of the nation, condemning for this purpose the Ministry of Social Protection and institutions responsible for territorial level, where the Local Authorities have the primary functions of management and organization. A little over a year since the High Court decision in the matter, it issued the Law 1448 of 2011, also known as Law Victim Restitution of Land, by which omission legislative oversight board on the matter here mentioned. However, as stated by the Constitutional archetype and obligations in international treaties, the protection of Human Rights must not be diminished in the issue of law.

^{*}Legal Monograph

^{**}Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Science. Director: Javier Alejandro Acevedo Guerrero

INTRODUCCIÓN

En la Carta Política de 1991 se concibe el Estado de Colombia como Social y Democrático de Derecho, priorizando el deber de brindar un bienestar sostenible a la sociedad, donde prime el respeto por la dignidad humana, y el derecho sea una herramienta protectora a disposición de la sociedad. Es de esta forma como debe desarrollarse la función pública para con la ciudadanía, y más aun, en lo referente a proteger a las personas, que por aspectos particulares de nuestra política, cultura e incluso de la historia nacional, han sido víctimas del conflicto armado; sujetos, que por su condición misma, requieren un tratamiento especial.

Es ésta una posición, dada desde el Preámbulo Constitucional y el articulado de la misma, también consagrada en el Bloque de Constitucionalidad, que permitió el desarrollo de la Ley 975 de Justicia y Paz, donde se establecen, de forma general, los derechos de las víctimas de grupos armados al margen de la ley. Dicha norma, atendiendo a las política del Estado Nacional, aborda el concepto de rehabilitación como elemento circunscrito al derecho de reparación establecido en el artículo 8, con el fin de tratar los problemas de las víctimas en el marco del conflicto armado. Perspectiva con la que se protege a este grupo de personas, pues el cometido, al parecer, va direccionado a prestar una atención integral.

Aun sin contarse con elementos inmediatos y propicios para direccionar la coordinación de los aspectos antes mencionados de la Ley de Justicia y Paz, el 2 de febrero de 2010 la Honorable Corte Constitucional profirió el fallo T-045, dictaminando unos preceptos mínimos para atender la rehabilitación de las víctimas del conflicto armado en materia de salud. Con lo que se pretendió abordar la reparación psicosocial de los sujetos que cubre y donde estructuraron órdenes puntuales y complejas; las primeras, destinadas a proteger los derechos

de las víctimas que promueven la acción de tutela, y las segundas, orientadas al diseño e implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, por parte de las entidades territoriales encargadas de la prestación del servicio de salud, el Ministerio de la Protección Social y las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral de Población, atendiendo un aspecto puntual, las acciones que debe desarrollar el Estado para prestar los servicios de salud a las personas víctimas del conflicto armado donde se incluya una atención dirigida a brindar rehabilitación psicosocial.

A su vez, el artículo 286 de la Constitución determina que son entidades territoriales los Distritos, Departamentos, Municipios y los Territorios Indígenas, y a estas corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de los habitantes y cumplir las demás funciones que le sean asignadas por la Constitución y las Leyes. Entre estas, cabe resaltar, la promoción de soluciones tendientes a satisfacer aquellas necesidades que se vean en el sector de la salud, entre otras.

Bajo tales apreciaciones se hace pertinente considerar del fallo en mención, la relevancia que ha tenido y las herramientas con que se contaban para ese entonces, en el marco de una justicia transicional, aplicando un análisis jurídico del tema para abordar las facultades dispuestas por las Entidades Territoriales, en últimas el Estado en su organización político-administrativa, para cumplir con las ordenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional. A fin de identificar, como objetivo general, las facultades atribuidas a las Entidades Territoriales por la Constitución y la Ley, que permitirían el desarrollo de protocolos, programas y políticas de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, especialmente en lo referido a la recuperación de

los impactos psicosociales, en punto de la sentencia T-045 de 2010 y los preceptos normativos.

Siendo una revisión exploratoria del tema, se observa que es una situación de reciente acaecimiento en el contexto nacional. En ese sentido, el fallo T-045 de 2010 se puede considerar un precedente inmediato en la jurisprudencia proferida por la Honorable Corte Constitucional, un asunto poco estudiado y en proceso de investigación, lo que implica abordar el fondo del asunto y determinar el estado en que se encuentra el objeto o tema en particular, con los avances normativos y generales que se han venido alcanzando con la Constitución, el Bloque de Constitucionalidad y en las leyes nacionales. Pues en el proceso de reparación de víctimas, se han dictado varias disposiciones tendientes a salvaguardar y restablecer los derechos de estas personas.

La Monografía contiene una investigación de carácter exploratorio y descriptivo, que cuenta con dos etapas básicas que se desarrollan de manera conjunta, encaminadas a estudiar el asunto desde una perspectiva eminentemente dogmática. La primera, con la intención de abrir el camino a posteriores investigaciones con mayor profundidad, consiste en una recopilación del marco jurídico donde se consignan las facultades que tienen los Entes Territoriales para brindar servicios en reparación psicosocial a las víctimas del conflicto armado; y la en segunda etapa, se busca desarrollar el ámbito descriptivo de la investigación, aplicando de manera pura el método analítico a lo jurídico (es decir, descomponer el problema en tantas partes como sea posible), donde se buscará conceptualizar de forma clara y concreta el tema.

1. OBSERVACIONES ACERCA DEL FALLO T-045 PROFERIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EL 2 DE FEBRERO DE 2010

A manera de una descripción sucinta acerca del contenido de la providencia T-045 del 2 de febrero de 2010, proferida por la Honorable Corte Constitucional bajo ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa, en éste apartado se abordan: los hechos relevantes del caso, la posición de tal Corporación frente a la cuestión en comento, los sentidos en que se profiere el fallo y una breve apreciación acerca de la obligatoriedad del pronunciamiento en relación con la omisión legislativa que allí se toca.

Más que pretenderse un análisis jurisprudencial limitado a unas reglas de disertación, se busca tener de presente la integralidad del texto de la sentencia para complementar la visión de contenidos teóricos dentro de la solución paradigmática que se ha resuelto; con ello, se entran a estudiar aspectos que nutren el sentido del fallo e igualmente, circunstancias de la realidad jurídica, social y política en que fue expido. Por lo cual, intrínseco a los hechos del caso, se hace mención de caracteres procesales surtidos dentro del trámite de tutela, incluyéndose las intervenciones ciudadanas realizadas por ciertas instituciones (que aquí se observa de manera tangencial y en lo cual se ahondará con otro capítulo más adelante), pues toman importancia en la medida que informan el asunto y se da un diagnóstico de la situación precaria en salud a que están sometidas las víctimas de la violencia armada en Colombia.

En la misma connotación, explicar el sentido vinculante del fallo frente a una omisión legislativa en la cual se está entrando a resolver (que si bien no hace parte textual del pronunciamiento, si lo es de su trasfondo teórico), permite que pedagógicamente se tenga un conocimiento más abierto en el caso; siendo éste,

un ejemplo claro de cómo el fallador se vale de sus facultades legales y constitucionales para argumentar a través de fuentes auxiliares de la actividad judicial, buscando corregir una falencia con la solución de un conflicto, que en este evento, procura la protección de unos derechos que al ser vulnerados contravienen a la dignidad humana de la parte activa. Ello, a manera de reseña donde se afrontará lo estrictamente necesario a fin de entender los sentidos y alcance de la providencia que se ha referido, sin que se llegue a desviar los parámetros de la investigación.

De otra parte, ha de considerarse la masiva, compleja, sistemática y continuada violación de los derechos fundamentales a las víctimas, donde el Gobierno Nacional y, en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos hechos como a la asistencia oportuna y completa de quienes ya los padecieron. En merito de tal apreciación, las Entidades Territoriales por mandato Constitucional y Legal, respondiendo al marco jurídico en que se profiere el fallo T-045 de 2010, ejercen control en su territorio, y por lo mismo, deben asegurar la atención psicosocial de las víctimas del conflicto armado como un servicio a proveer en cada jurisdicción; aspecto que se ira desarrollando a lo largo éste documento.

Así, debe apreciarse la importancia de ésta jurisprudencia porque es una fuente del derecho que crea contenidos jurídicos para casos futuros análogos, como una medida equitativa a que está sujeta la administración de justicia.

Y por lo tanto, se procurará dentro de la investigación, desarrollarse como objetivo general, el fijar las facultades atribuidas a las Entidades Territoriales por la Constitución y la Ley, que permiten el impulso de protocolos, programas y políticas de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, especialmente en lo referido a la recuperación de los

impactos psicosociales, conforme con la sentencia T-045 de 2010 y los preceptos normativos.

Recibiéndose utilidad del estudio, en la medida que se observan las herramientas normativas con que cuenta el Estado, desde su organización territorial, para implementar un desarrollo efectivo de la legislación y aun más, de las órdenes dadas por la Corte Constitucional para la situación en comento, por lo menos en lo formal; proporcionando una descomposición del tema, en punto de la obligatoriedad frente a la jurisprudencia, cada que se trata de llenar los vacíos legales y subsanar las deficiencias del aparato Institucional dentro de la organización social, política soberana y coercitiva, donde se regula la vida nacional.

Para tal efecto, cabe precisar, se trata de una sentencia en el cual se busca la protección del derecho a la salud de víctimas del conflicto armado interno, donde se tiene una exigencia para con el Estado, buscando que éste desarrolle acciones específicas y concretas en su amparo; donde las entidades públicas encargadas de garantizar la prestación de los servicios de salud, no sólo deben cumplir los cuatro elementos esenciales de tal derecho (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad), “sino que además deben contemplar las circunstancias particulares que se desprenden del hecho de ser víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, tales como la dificultad de acceder a los servicios de salud, el incremento de riesgo para contraer enfermedades que surge a partir de las condiciones deplorables a las que son sometidas las personas en situación de desplazamiento, las circunstancias de extrema de vulnerabilidad agudizada cuando los actos de violencia se ejercen contra las mujeres, las precarias condiciones económicas de las víctimas y de sus núcleos familiares y la inestabilidad emocional”¹. Por lo tanto, se afirma en tal providencia, la prestación de los servicios de salud a dicho grupo,

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

no puede limitarse a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes; donde no se prevé la atención psicológica, psiquiátrica y la implementación segura de un enfoque psicosocial, elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud en aras de una reparación integral.

1.1 HECHOS RELEVANTES AL CASO

1.1.1 Hechos expuestos por la activa.

- El Director de la Comisión Colombiana de Juristas, actuando como apoderado de las señoras Diana Carmenza Redondo y Argenida Torres y como agente oficioso de María Romero y Juana Cárdenas, interpuso acción de tutela contra el Ministerio de la Protección Social, argumentando “que dicha entidad vulneró el derecho a la salud de sus representadas, (...), al no adoptar medidas pertinentes para garantizar atención oportuna a las secuelas físicas y psicosociales derivadas de su especial condición de víctimas”².
- Las activas del proceso y sus familias, fueron víctimas de masacres perpetradas por grupos paramilitares en el Corregimiento de El Salado, Municipio del Carmen de Bolívar, y de tres desplazamientos forzados.

Las personas aquí mencionadas, se les sometió a vejámenes, abusos, maltratos físicos y psicológicos, esto sumado al hecho de haber tenido que perder familiares, allegados y en general, seres queridos.

² Ibíd.

- Se denuncian las graves afectaciones psicológicas que sufren las señoras Diana Carmenza Redondo, Argenida Torres, María Romero, Juana Cárdenas y sus familias, ocasionadas por los actos violentos de sendos grupos armados.
- En los argumentos de la acción impetrada, se expone que dichas víctimas no habían recibido la asistencia especializada requerida, o por lo menos no la suficiente, por la sencilla razón de incumplirse con ciertos aspectos formales que debían darse para cada caso en específico.

1.1.2 Hecho que sustenta la respuesta de la pasiva.

El Ministerio de la Protección Social se sirve contestar la acción de tutela, y términos simples que expone la Corte, se opone a las pretensiones de la parte accionante, argumentando:

De acuerdo con las disposiciones vigentes, la población desplazada por la violencia afiliada a la Seguridad Social en Salud deberá ser atendida por el respectivo asegurador. A su vez, la población en desplazamiento, no afiliada y sin capacidad de pago tiene derecho a la atención en salud en las instituciones prestadoras que integre en su red de prestadores la entidad territorial receptora, por nivel de atención, y de acuerdo con su capacidad resolutive (...). El CNSS mediante acuerdo 0376 de 2007 destinó presupuesto aprobado de la subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Transito, ECAT la suma de \$25.000.000.000 y ordenó que se distribuyeran para concurrir a la financiación de la atención en salud de la población desplazada por la violencia no afiliada al SGSSS, sin capacidad de pago.³

³ Ibíd.

1.1.3 Hechos y aspectos procesales que se surten en trámite de la acción.

- El día 23 de julio de 2009, el fallador de primera instancia, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala de Decisión Civil de Familia, se sirvió resolver la tutela negando la protección de los derechos invocados, aduciendo:

No encuentra la Sala procedente endilgar violación alguna al derecho fundamental a la salud de las accionantes a la entidad encartada, toda vez que si bien afirma que éstas no han recibido la atención integral en salud de acuerdo a su calidad especial de desplazadas por la violencia y a sus graves padecimientos de salud, no se puede pasar por alto que la entidad encargada de la prestación de los distintos servicios de salud no es directamente el Ministerio de la Protección Social.⁴

Tal providencia no fue impugnada por ninguna de las partes intervinientes en el trámite de tutela.

- En ejercicio de sus facultades constitucionales la Corte se sirve revisar el fallo proferido en única instancia, y en los mismo términos solicita al Ministerio de la Protección Social y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social) pronunciarse acerca de las pretensiones que plantea la acción en comento, pidiendo indicar e informar:
 1. Las medidas en apoyo psicológico, psiquiátrico y psicosocial a las víctimas del conflicto armado.
 2. Como se ofertan dichos servicios, así como el contenido y componentes.

⁴ Ibíd.

3. El trámite de acceso a tales servicios.
4. Qué tipo de profesionales están encargados de brindar tales servicios.
5. Quien debe asumir los costos que genera el servicio.
6. Cuanto dura tal acompañamiento a las víctimas.
7. Cuales son los mecanismos adoptados para la divulgación de estos servicios, y si allí se vincula a los familiares de las víctimas.

Igualmente, solicitó a la Defensoría del Pueblo comunicar si ha hecho seguimiento de la atención en salud y asistencia psicológica, psiquiátrica y psicosocial que presta el Estado a las víctimas del conflicto armado e informar los resultados obtenidos.

Finalmente, la Corte convoca la intervención de las organizaciones Casa de la Mujer, SISMA Mujer, Pastoral Social, a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (en adelante CNRR), a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, a la Fundación Dos Mundos, a Plan Internacional, a AFRODES, a la Organización Nacional Indígena de Colombia – ONIC, a AICO y a PAISS, para que presentaran sus consideraciones acerca del caso.

- El Ministerio de la Protección Social dio respuesta a lo solicitado, informando el desarrollo de un plan de atención que había tenido una serie de actualizaciones, un programa de difusión por documentales, la realización de congresos y diplomados acerca del tema, además del diseño de diferentes programas para la difusión de tales servicios.

Y, argumenta el Ministerio: “si el desplazado está afiliado al régimen contributivo, la EPS del régimen contributivo financiará el plan obligatorio de salud que está obligado a brindarle (...). La cobertura de servicios en el tema específico de Salud Mental para los afiliados en el Régimen Contributivo, por lo

descrito en el MAPIPOS⁵ (Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud).

- En respuesta que brinda la Defensoría del Pueblo, comunica:
 1. La atención en salud física y mental se restringe a los procedimientos del Plan Obligatorio de Salud (en adelante POS) para los casos en que se hace necesaria una intervención para la rehabilitación de las víctimas.
 2. Los servicios y atenciones que Organizaciones No Gubernamentales y la CNRR han venido brindando a estos sujetos frente a tal servicio.
 3. “En diversos espacios interinstitucionales se ha evidenciado la ausencia de programas específicamente diseñados por el Ministerio de la Protección Social para la atención en salud física y mental y el trabajo psicosocial con víctimas del conflicto”⁶. Destacando, sin embargo, la atención que se ha brindado por el ICBF y la Alcaldía de Medellín, mediante el impulso de programas especiales.
 4. Muchas víctimas no se encuentran vinculadas al Sistema de Seguridad Social en Salud.
 5. La “Estrategia Psicojurídica” que ha venido implementando la Defensoría del Pueblo, para brindar una rehabilitación psicosocial de las víctimas. Pero, que se restringe estrictamente a un apoyo psicojurídico, como bien expresa tal Institución.
 6. En el campo de las rehabilitaciones Estatales, tal servicio corresponde a un desarrollo institucional que debe brindarse en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS). Y en ese orden de ideas, la institución anota: “debe existir una política que garantice la provisión de servicios en salud física y mental y atención psicosocial a las

⁵ Ibíd.

⁶ Ibíd.

víctimas, que desde los lineamientos y orientaciones del Ministerio de la protección Social, sea desarrollada por los entes territoriales”⁷

7. Y frente a una labor pericial, manifestó que, ello se debe surtir en los momentos que corresponda, dentro de procesos judiciales y por parte de profesionales de la salud mental, capacitados y con experiencia.
- En último lugar, de las organizaciones y autoridades a quienes la Corte les solicitó la intervención para que presentaran sus consideraciones acerca del caso, se expone las respuestas que allegan: SISSMA Mujer, CNRR, Casa de la Mujer, Plan Internacional, PAISS, y además, los conceptos que brindan las Corporaciones Vínculos y AVRE (Acompañamiento Psicosocial y Atención en Salud Mental a Víctimas de Violencia Política). Todas éstas, coadyuvando las pretensiones que se contemplan en la acción de tutela, en la medida que se resalta la importancia del apoyo a las víctimas del conflicto armado en el campo psiquiátrico, psicológico y psicosocial.

1.2 POSICIÓN DE LA CORTE FRENTE AL CASO

Luego que la Corte Constitucional se sirviera determinar su competencia para conocer del asunto y el objeto que se iba a estudiar, establece: la protección especial que merecen las víctimas del conflicto armado (que en éste caso también ostentan la calidad de desplazados); las acciones que debe desarrollar el Estado para prestar los servicios de salud a tales personas, teniendo en cuenta sus condiciones psicológicas, emocionales y sociales; y la solución del caso concreto.

Aspectos que, con la medida del caso, entran a tocarse bajo la intención de brindar perspectivas claras en el tema.

⁷ Ibíd.

- La protección especial que merecen las víctimas. Bajo tal apreciación, expresa la Corte haciendo acotación a su jurisprudencia que ha sido reiterativa, las personas víctimas del conflicto armado, en términos generales, “se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado (...), dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”⁸

Así, se destaca que por una parte: 1) éste grupo de personas gozan de una protección especial; y 2) requieren de un tratamiento especial por parte del Estado. Apreciaciones que vale la pena recalcar por la temática que aquí se aborda, sin menospreciar la incidencia sobre la vida nacional que tienen las personas víctimas del conflicto armado que han sufrido, entre otras cosas, desplazamiento forzado, tal como lo argumenta la Honorable Corporación.

- Acciones que debe desarrollar el Estado para prestar los servicios en salud a las víctimas. Donde, por “la masiva, compleja, sistemática y continuada violación de los derechos fundamentales de este sector poblacional, el Gobierno Nacional y, en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos hechos como a la asistencia oportuna y completa de quienes ya los padecieron”⁹.

La prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado interno “no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto

⁸ Ibíd.

⁹ Ibíd.

interno”¹⁰. Se distingue por la Corte Constitucional, estos planes no contemplan la atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad, así como el uso efectivo de un enfoque psicosocial, elementos necesarios para la prestación integral de los servicios de salud a la población afectada.

Igualmente, se determina que atendiendo a los informes presentados por las Corporaciones intervinientes en el proceso, la necesidad de brindar servicios de tipo psicológico y psiquiátrico a las víctimas del conflicto armado que se desprende de las serias afectaciones en la salud y daños graves a la integridad mental, lo que asume distintas particularidades. Una protección reforzada que “impone a las autoridades estatales a todo nivel, especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia.”¹¹

Palabras más, palabras menos, el Alto Tribunal resalta la necesidad de prestar servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, incluyendo la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorporando un enfoque psicosocial.

Haciendo hincapié en la Observación No. 3 adoptada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Corte anota que entre las medidas tomadas por el Estado se deben incluir:

1. Los medios apropiados para tal protección, incluyendo la adopción de medidas legislativas, sin que los medios se agoten en la expedición de normas.
2. Medios administrativos, financieros, educacionales, sociales, y en general los que sean apropiados en cada caso, justificando porqué son en realidad los apropiados conforme las circunstancias.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ibíd.

3. Contemplar la progresiva y plena efectividad de los derechos reconocidos, habiendo flexibilidad ante las limitaciones del mundo real; pero tales medidas deben estar encaminadas al progreso, no a un retroceso, empleando el máximo de los recursos de que se disponga.
4. Asumir disposiciones de carácter deliberadamente retroactivo, que en este aspecto demandarán la consideración más celosa posible y deberán justificarse plenamente. Aprovechando los recursos nacionales e internacionales que existen para la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad.

Afianzándose, frente a las acciones que deben patrocinarse por el Estado es necesario hacer una revisión de las secuelas emocionales, relacionales y de derechos, garantizando una visión de las afectaciones tanto a nivel individual como familiar, teniendo en cuenta el contexto y el hecho violento del cual se fue víctima.

1.3 EL FALLO PROFERIDO

Luego que se determinaran los hechos en que se enmarca el caso a resolver por la Corte Constitucional y las razones expuestas por las distintas entidades e incluso, robusteciendo las consideraciones propias de tal Corporación, se realiza una evaluación del caso en concreto, analizando la calidad de las víctimas y la vulneración actual de su derecho a que se brinde una rehabilitación a los padecimientos tanto físicos como mentales.

En el marco de tales observaciones, el Alto Tribunal se sirve proferir un fallo que atiende a órdenes puntuales y complejas.

- Órdenes puntuales. Buscan la protección de las víctimas, para que éstas puedan acceder a los servicios de salud, teniendo de presente la deficiente atención que recibieron por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud. Condenándose para tal efecto, al Ministerio de la Protección Social y a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

Las medidas resueltas como órdenes puntuales tienen, por lo tanto, efecto *inter partes* frente a la aplicabilidad del fallo.

- Órdenes complejas. En cuanto a éste aspecto, se considera la necesidad de diseñar e implementar protocolos, programas y políticas de atención en salud que “respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales, producidos por su exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica en el país”¹².

La Corte ordenó al Ministerio de la Protección Social que, en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la notificación de la providencia, en coordinación con las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial y entidades del SNAIPD (Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada), diseñe e implemente los protocolos, programas y políticas necesarias de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales.

¹² *Ibíd.*

Por lo tanto, las medidas resueltas como órdenes complejas tienen efecto *erga omnes* frente a la aplicabilidad del fallo; pues se busca mejorar un servicio en tutela de un derecho para la totalidad de una población determinada.

1.4 OBLIGATORIEDAD DEL FALLO FRENTE A LA OMISION LEGISLATIVA QUE ABORDA LA CORTE CONSTITUCIONAL

Se consagra en el artículo 230 de la Constitución de 1991, “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, y continua, “La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”¹³.

Cuando se habla de la Carta Política Nacional de 1991, sin duda alguna, se hace remembranza a unas disposiciones jurídicas de rango superior, que comulgan porque a sus integrantes se les respeten los derechos a “la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”¹⁴, o por lo menos, así se establece formalmente.

Con todo, el derecho positivo no puede prever siempre el mecanismo idóneo que permita la resolución de un problema o conflicto, por lo mismo, es allí cuando el fallador hecha mano de los criterios auxiliares que se han instituido, y así, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina, auxilian cualquier clase de vacío jurídico mediante las actividades realizadas por el Juez.

¹³ Constitución Política Nacional de Colombia de 1991, artículo 230.

¹⁴ *Ibíd.*, Preámbulo

La sentencia T-045 de 2010, es un ejemplo claro de cómo, el fallador se vale de sus facultades legales y constitucionales para echar mano de fuentes auxiliares de la actividad judicial, buscando corregir una falencia en el sistema con la resolución de un conflicto, que en este caso, se surte en torno a la protección de unos derechos que por las circunstancias en que son vulnerados, se atenta la dignidad humana de los afectados.

A criterio del Dr. Diego López Medina, el régimen jurídico Colombiano se encuentra en desarrollo de un sistema de precedente fuerte, y frente a ello expresa:

El nacimiento de la Corte Constitucional a finales de 1991 dio nuevo ímpetu al valor del precedente en Colombia a pesar de que una vez más se había calificado como mera “fuente auxiliar” no vinculante. El mecanismo era sencillo (...) Para ello el gobierno de aquel entonces, investido con poderes constitucionales especiales para regular los procedimientos de la Corte y partidario declarado del papel expandido de su jurisdicción, se encargó de expedir, a finales de 1991, el Decreto 2067, (...) que aumentaba de manera notable el valor normativo de la jurisprudencia constitucional.¹⁵

Tal argumento se esgrime con fundamento en el Decreto 2067 de 1991, del cual vale citar los artículos 21 y 23, pues establecen:

Artículo 21. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares.

¹⁵ LOPEZ MEDINA, Diego. El Derecho de los Jueces. Editorial Legis, Bogotá D.C. (2004), Pág. 14 – 15.

(...)

Artículo 23. La doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional, mientras no sea modificada por ésta, será criterio auxiliar para las autoridades y corrige la jurisprudencia.

Las modificaciones a la doctrina existente, deberán ser explícitas en la sentencia.¹⁶

Existe una discusión frente a la obligatoriedad de la doctrina constitucional, que se sujeta al artículo 23 del Decreto 2067 de 1991. El texto original de la norma dictaba que, la jurisprudencia emitida por dicha corporación era de “obligatorio” cumplimiento, pero por sentencia C-131 de 1993 se dispuso la inconstitucionalidad de aquel término (es decir, “obligatorio”).

Por doctrina se ha establecido, el fallo es obligatorio en “sentido restringido de que nadie, en adelante, podrá usar la norma como fuente de derecho cuando ésta haya sido declarada inconstitucional”¹⁷, mientras que “los fallos de tutela, sólo vinculan a las partes que se han sometido ante el juez sus diferencias”¹⁸. Pero, por la forma como se dicta la sentencia T-045 de 2010, donde la Corte impone ordenes puntuales y complejas, el alcance de dicha providencia llega a surtirse como un criterio auxiliar de obligatorio cumplimiento para las autoridades, pues la corporación subsana vacíos legales que atenta contra sujetos de especial protección por su estado de indefensión y la consecución plena del derecho a la reparación, atendiendo lo dispuesto por la Ley 975 de 2005.

¹⁶ Decreto 2067 de 1991, artículo 23.

¹⁷ LOPEZ MEDINA, Diego. Óp. Cit. Pág. 19

¹⁸ Ibíd.

Así, el asunto también se remite a un problema de vacíos en la ley, que en la academia se han denominado como omisiones legislativas, que bien pueden ser absolutas o relativas, y consecuentemente, de ello se genera un inconstitucionalismo por omisión; aspectos que se abordarán en seguida para dar mayor precisión sobre lo comentado, y sentar criterios de orden conceptual en la materia.

1.4.1 Inconstitucionalismo por Omisión.

Frente al tema en comento, el Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra sostiene, con fundamento en los textos titulados *Algunas Reflexiones Sobre las Omisiones Inconstitucionales* y *La Inconstitucionalidad por Omisión: Cauce de Tutela de los Derechos de Naturaleza Socioeconómica* (escritos por Germán J. Bidart Campos y Francisco Fernández Segado, respectivamente), que:

La interpretación desde la Constitución elimina las normas opuestas, y también colma los vacíos que por omisión dejan a la Constitución congelada (...).

(...), define la inconstitucionalidad por omisión diciendo que es de naturaleza negativa (...), es la inacción, la omisión de la obligación constitucionalmente contemplada la que provoca el vicio de inconstitucionalidad.¹⁹

En ese orden de ideas, argumenta el Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, en fallo C-1266 de 2005, “no se trata, entonces, simplemente de un no hacer sino que

¹⁹MONROY CABRA Marco Gerardo, *Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*. Disponible en: [www.lrkt.lt/.../INCONSTITUCIONALIDAD%20POR%20OMISION%20EN%20] (citado el día 28 de marzo de 2011)

consiste en un no hacer algo normativamente predeterminado”²⁰. También explica que necesariamente se requiere la existencia de un deber jurídico del legislador respecto del cual su conducta pasiva es constitucionalmente disconforme, que para efectos jurídicos se trata de una figura irrelevante que no viola el ejercicio del poder legislativo, con alcances meramente políticos.

Al hilo de las anteriores apreciaciones, y como puntualiza el profesor Víctor Bazán:

la tarea judicial que lleva a definir si convergen o no los requisitos configurativos de la inconstitucionalidad por omisión no debería prescindir de un balance serio y realista de las diversas pautas en juego: normatividad y primacía de la Constitución; lapso por el que viene manteniéndose el órgano silente; margen de la acción (o de inacción) del legislador o de la autoridad pública comprometida; respecto de posibilidades al alcance de la judicatura para disponer la efectivización de una solución material y financieramente posible; e, *inter alía*, el deber de ejercer cabalmente el control de constitucionalidad.²¹

Entonces, la omisión es la inacción del legislador que deja a la Constitución “congelada”. Un fenómeno que se soluciona, cuando menos, con un balance serio y realista de las diversas pautas que están en juego, o más bien, de los factores que la determinan.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1266 de 2005, con ponencia del Magistrado Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ BAZÁN Víctor, Inconstitucionalidad por omisión en el derecho comparado. Disponible en: [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/>] (citado el 2 de abril de 2011)

Tales vacíos legales pueden causarse de manera absoluta o relativa; es decir, cuando hay ausencia total e íntegra de normatividad que desarrolle la Constitución, o de la otra forma, cuando la norma no es suficiente ó es deficiente para atender los mandatos constitucionales.

- La Omisión Legislativa Absoluta.

En términos simples, éste tipo de omisión se genera “cuando hay una ausencia total o íntegra de normatividad que, por carencia de objeto de verificación, en cualquier caso, impiden una confrontación material, objetiva y verificable con los postulados consagrados en la Constitución Política”²².

Básicamente, el fenómeno se configura de ésta forma, cuando se presenta una situación en la que no existe desarrollo legislativo de un determinado mandato constitucional. Es decir, no hay actuación del legislador.

La providencia T-045 de 2010 de la Corte Constitucional, no se circunscribe a un caso de omisión legislativa absoluta, puesto que el legislador ha establecido en el artículo 8 de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) la reparación, y en especial, ordenó la rehabilitación de las personas víctimas del conflicto armado. Siendo ésta una disposición especial que guarda sustento en el marco constitucional y en el llamado Bloque de Constitucionalidad; pero que, más sin embargo, el cuerpo normativo positivo existente para el momento en que se profiere tal fallo, se torna insuficiente para permitir la armonización del aparato institucional en aras de una materialización efectiva de tal disposición.

- La Omisión Legislativa Relativa.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-371 de 2004, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Córdoba Triviño.

Se trata de casos en los que se observan “ausencias normativas puntuales que por razones constitucionales debieran estar incluidas en una regulación específica proferida, que la tornan en disposición inequitativa, inoperante o ineficiente.”²³

Atendiendo la precisión que se ha realizado en sede de la Corte Constitucional, puede deducirse, prima facie, tres casos en que se constituye tal omisión, siendo estos: 1) que la disposición sea inequitativa; 2) que tal disposición sea inoperante ó; 3) que se trate de una disposición ineficiente.

Así mismo, por sentencia C-555 de 1994, proferida bajo Ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, se expone un fenómeno de “inexequivilidad que deriva de la conducta omisiva del Legislador que propicia la desigualdad de trato que consiste en no extender un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo”²⁴. Entonces, tal omisión se ha vinculado a un concepto de discriminación que se sustenta en la ya mencionada “desigualdad de trato” del sujeto vulnerado; dicha concepción se ha reiterado, como en el caso del fallo C-146 de 1998 e incluso en el fondo de la providencia T-045 de 2010, donde se materializan tales conceptos, en la medida que el fallador busca reparar el atropello que sufren las víctimas del conflicto armado al carecer de mecanismos que brinden una rehabilitación integral.

Bien se observa, con los alcances de la sentencia, la Corporación Constitucional no soluciona un problema de omisión legislativa relativa por que la norma sea inequitativa o inoperante, pues existen disposiciones legales que brindan protección a las víctimas del conflicto armado, ofreciendo un trato especial a tales sujetos, e incluso, la norma es desarrollada y puesta en practica en la realidad, por así decirlo. Lo que sucede es que la manera como funciona no es suficiente para

²³ *Ibíd.*

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1994 con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

brindar una solución práctica, que permitiera la marcha de una rehabilitación integral que atienda a las necesidades de éstas personas.

Por lo tanto, puede verse una omisión legislativa positiva por ineficiencia, siempre que existe un mecanismo para reparación individual previsto por el Decreto 1290 de 2008 (por el cual se desarrolla el artículo 8 de la Ley de Justicia y Paz), identificando una “reparación individual por vía administrativa”. Pero tal norma, si bien brinda una reparación integral que incluya la rehabilitación de las víctimas, reconocida especialmente en los artículos 2, 4 y 7, ésta no es eficiente.

Para efectos de brindar una mayor precisión sobre el contenido y alcance de la norma, vale citar el apartado específico de la Ley 975 de 2005:

“Artículo 8. El derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas.”²⁵

Y en desarrollo de la norma, el Decreto 1290 de 2008 reconoce una rehabilitación en los siguientes términos:

1. En el artículo 2, se establecen los derechos cubiertos por el programa de reparación individual vía administrativa, y en el literal “c” contempla la salud física y mental.
2. El artículo 4 menciona la rehabilitación como una medida de reparación administrativa.
3. Y en su artículo 7 se expresa que el Estado prestará a las víctimas que lo requieran asistencia para su recuperación de traumas físicos y psicológicos sufridos como consecuencia del tipo de victimización.²⁶

²⁵ Ley 975 de 2005, artículo 8.

²⁶ Ministerio del Interior y Justicia, Decreto 1290 de 2008, artículo 2, 4 y 7.

Las disposiciones legales son ineficientes en la medida que no tiene los alcances esperados; prueba de ello, es la intervención que ha realizado la Corte Constitucional para que se diseñen e implementen los protocolos, programas y políticas necesarias de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales.

La omisión legislativa relativa que se resuelve con el fallo T-045 de 2010 se da por ineficiencia, pues la norma no es suficiente para cubrir los requerimientos a que debería atender.

1.4.2 Apreciaciones frente a la omisión legislativa que se soluciona por fallo T-045 de 2010.

Conforme con lo anterior, de la sentencia T-045 de 2010 se puede estimar de manera prematura que:

1. Se profiere atendiendo los criterios auxiliares de la actividad judicial, con sujeción al artículo 230 de la Carta Política de 1991, sirviéndose subsanar una omisión legislativa.
2. Se trata de un criterio de interpretación que crea contenidos jurídicos para las autoridades, que por la forma como se ha proferido tiene alcances: *interpartes*, frente a la situación específica del caso, que corresponde a las órdenes particulares del fallo; y *erga omnes*, en cuanto a la solución de una omisión legislativa en las órdenes complejas de tal providencia.
3. De acuerdo con lo anterior, frente a las órdenes complejas impartidas por la Corte, se da un juzgamiento a que deben atender como un razonamiento que vincula su cumplimiento a las autoridades y los particulares.

2. LA LEY 975 DE 2005 EN EL MARCO TEÓRICO DE UNA JUSTICIA TRANSICIONAL

Bajo las particularidades de la realidad nacional se ha expedido la Ley de Justicia y Paz, por la cual se han prescrito disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Norma que se ajusta en su parte motiva y articulado, a las obligaciones Nacionales e Internacionales del Estado Colombiano de velar por una armonía y protección de la ciudadanía, en éste caso para conseguir la verdad, justicia y reparación, de las secuelas que ha generado el conflicto armado. Obedeciendo a la ratificación de ciertas medidas coercitivas, como: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entro en vigor el 23 de marzo de 1976, en virtud de la ley 74 de 1968; la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual entra en vigencia el 18 de julio de 1978, mediante ley 16 de 1972; e incluso los cuatro Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales I y II.

En ese entendido, el compromiso del Estado se circunscribe al respeto y garantía de los derechos humanos, regulando “un proceso específico dentro del momento propio de una justicia transicional que debe concluir ordinariamente con una sanción”²⁷.

Establece la Ley 975 de 2005 en su artículo 1, que dicha norma “tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos

²⁷ RAMIREZ BASTIDAS, Raquel. Justicia Transicional, Editorial Leyer, Bogotá D.C. – Colombia, (s.a.). Pág. 129.

de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”²⁸. Seguidamente en su artículo 2, se funda el ámbito de la ley, la interpretación y la aplicación normativa, que se supedita a las normas constitucionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia; en el artículo 4 se instituye la verdad, justicia, reparación y debido proceso, como derecho de las víctimas, que posteriormente son trabajados de manera individual en los artículos 6, 7 y 8 de la norma en comento. Se devela el desarrollo de una justicia aplicada a una sociedad que se encuentra en un período de violación generalizada de los derechos humanos, donde se permite “reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia, no como una forma especial de justicia sino como una justicia adaptada a unas circunstancias especiales”²⁹.

En el artículo 6 de la Ley de Justicia y Paz, se sostiene que para atender el derecho a la justicia según las disposiciones legales vigentes, el Estado tiene el deber de realizar una pesquisa efectiva que lleve a la identificación, captura y sanción de las personas responsables por delitos cometidos por los miembros de grupos armados al margen de la ley; “asegurar a las víctimas de esas conductas el acceso a recursos eficaces que reparen el daño infligido, y tomar todas las medidas destinadas a evitar la repetición de tales violaciones”³⁰. Y para tal efecto, faculta a las autoridades públicas para que intervengan en los procesos que se tramiten con fundamento en dicha norma.

Se expone en el artículo 7, “la sociedad, y en especial las víctimas, tienen el derecho inalienable, pleno y efectivo de conocer la verdad sobre los delitos cometidos por grupos armados organizados al margen de la ley, y sobre el paradero de las víctimas de secuestro y desaparición forzada”³¹. Toda vez que las investigaciones y procesos judiciales a los que se aplique la norma, deben

²⁸ Ley 975 de 2005, artículo 1.

²⁹ Disponible en: [<http://www.ictj.org/es/tj/>] (citado el 5 de abril de 2011)

³⁰ Ley 975 de 2005, artículo 6.

³¹ *Ibíd.*, artículo 7.

promover la investigación de lo sucedido a las víctimas de esas conductas e informar a sus familiares lo pertinente, sin que los procesos judiciales que se adelanten a partir de la vigencia de la Ley 975 de 2005 impida la aplicación de otros mecanismos no judiciales destinados a la reconstrucción de la verdad.

Y en el artículo 8, la Ley de Justicia y Paz desarrolla el derecho a la reparación de las víctimas, lo que “comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción; y las garantías de no repetición de las conductas”³². Consagrando la restitución como la realización de las acciones que se creen para regresar a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito; la indemnización como la compensación de perjuicios causados por el delito; una rehabilitación consistente en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos; y la satisfacción en medida de una compensación moral, de actos que sean debidos para restablecer la dignidad de la víctima y difundir la verdad sobre lo sucedido.

Las garantías de no repetición comprenden, entre otras, la desmovilización y el desmantelamiento de los grupos armados al margen de la ley. Aceptando, también, las reparaciones: simbólicas, sobretudo en preservación de la memoria histórica; y las colectivas, que deben orientarse a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia; para lo cual se faculta a las autoridades judiciales competentes, a que fijen las reparaciones individuales, colectivas o simbólicas que estuvieren lugar.

Grosso modo, se han abordado algunos principios y definiciones de que trata la ley 975 de 2005. Norma, que para la fundación social International Center for Transitional Justice, “trata de fomentar la idea de una justicia integral que, atendiendo a la imperiosa necesidad de la paz, no pierda principios irrenunciables

³² *Ibíd.*, artículo 8.

como los de verdad, justicia y reparación”³³, con lo que necesariamente se colige la creación de una justicia transicional.

Así, las discusiones o reflexiones que se puedan desprender en torno a los fines que demarcan la Ley de Justicia y Paz como una norma de transición, giran en torno al cómo conseguir la paz sin que haya una afectación en la justicia.

Particularmente, la Dra. Camila de Gamboa Tapias sostiene que en América Latina se han tratado dos problemas fundamentales para la consolidación de una democracia liberal, que son: 1) la superación de situaciones de violencia para poder alcanzar la paz y la reconciliación nacional; y 2) el resolverse los graves problemas de pobreza, junto a las grandes desigualdades sociales. Que “frente al imperativo de la paz, se ha asumido una practica normal de la política en contextos de transición, siguiendo orientaciones del realismo político, (...), que demandan la creación de unas condiciones de mayor equidad e igualdad”³⁴. Asegura, que a manera de fenómeno generalizado, para los países del Cono Sur los procesos de transición de la dictadura a la democracia o de guerras civiles a la paz, no fueron el resultado de un triunfo de las fuerzas militares que peleaban por la democracia (como sucedió en Alemania al finalizar la segunda guerra mundial, y en la ex Yugoslavia y Rwanda, al constituirse tribunales ad hoc de la Haya y Arusha), sino de un pacto político, en el que los actores vinculados con la violación de los derechos humanos participaron en la definición de los procesos de transición, que ha implicado el desarrollo de políticas de perdón y olvido, donde ha predominado la demanda de paz y reconciliación nacional sobre las exigencias de castigo a los victimarios. Situaciones que han cobrado relevancia también en las

³³ Ley de Alternatividad Penal y Justicia Transicional: Documento de Recomendaciones. Bogotá: Fundación Social: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2004. Pág. 2.

³⁴ DE GAMBOA TAPIAS, Camila. Justicia Transicional: Teoría y Praxis, Editorial Universidad del Rosario, 2006. Pág. 86.

discusiones jurídicas y políticas de Colombia, para llegar al camino de las negociaciones del gobierno con los grupos armados al margen de la ley.

Con todo, la ley se puede interpretar como un avance en el marco del conflicto armado, destinado a la consolidación de políticas democráticas tendientes a salvaguardar las necesidades que se sustentan bajo una mirada de la realidad en que se desenvuelve la población civil de Colombia, como ya se mencionó, en el marco teórico de una justicia transicional, destinada especialmente a “fomentar la idea de una justicia integral que, atendiendo a la imperiosa necesidad de la paz, no pierda principios irrenunciables como los de verdad, justicia y reparación”³⁵. Norma que “permite afrontar simultáneamente la reconstrucción de la verdad histórica y judicial junto con la aplicación de la justicia y la reparación de las víctimas, sin que éste aun en etapa favorable del postconflicto o postdictadura, como tradicionalmente ha ocurrido en otros lugares”³⁶.

La Ley 975 de 2005 se expidió para implementar una justicia transicional en medio del conflicto armado interno y con la existencia de grupos armados, con la intención de adelantar un proceso de paz donde hubiese un marco jurídico que pueda adaptarse a las circunstancias especiales de la realidad Colombiana, para proveer un sistema de pena alternativa. Facilitándose así, el saneamiento de las diferencias mezquinas de tipo social, económico, cultural, que entre otras, puedan nacer a causa de la violencia de la guerra.

³⁵ Fundación Social: Centro Internacional para la Justicia Transicional, Óp. Cit. Pág. 2.

³⁶ RAMIREZ BASTIDAS, Raquel. Óp. Cit. Pág. 86.

3. PROTECCIÓN ESPECIAL DEL DERECHO A LA SALUD PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO

Conforme se dispone en la Carta Política de 1991, el aparato jurídico del Estado Colombiano está orientado al fortalecimiento de la unidad nacional, asegurando a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, en un marco de legalidad que se dirige a ser democrático y participativo para garantizar un orden político, económico y social justo. En éste contexto, que de alguna manera se encuentra dispuesto en el preámbulo constitucional, se desarrolla el derecho a la salud como un derecho que comporta el carácter de social, económico y cultural (en adelante DESC).

Garantizándose, por un lado el acceso a la seguridad social, que además tiene el carácter de un derecho irrenunciable, y por otro, la atención en salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado. Contemplándose esto en los artículos 48 y 49 de la Norma Superior.

Pero también se encuentran pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional, donde se ha propuesto que el derecho a la salud tiene el carácter fundamental más allá de cualquier disposición formal, y más aun cuando se tutela en favor de sujetos de especial protección, como es el caso de las víctimas de conflicto armado interno, dadas sus circunstancias especiales de vulnerabilidad.

Aspectos que demandan la necesidad de estudiar el derecho a la salud de éstas personas desde más de un frente, considerándose para ello, el marco Constitucional y la jurisprudencia nacional.

3.1 EL DERECHO A LA SALUD EN UN MARCO EXEGÉTICO CONSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Siguiendo los argumentos anteriores, el Estado Colombiano tiene como objeto primordial el cuidado y garantía de unos ciertos derechos, que han de asegurarse en un cerco de políticas públicas justas, con representación democrática y participativa, cómo se prevé en el preámbulo de la Constitución de 1991.

En esa medida, se observa en el artículo 48 constitucional, la garantía a todos los habitantes del territorio nacional, el derecho irrenunciable a la Seguridad Social, que se refiere principalmente a un campo de bienestar relacionado con la protección o cobertura de problemáticas socialmente reconocidas, como puede serlo la salud de ciertos individuos. Que para tal evento, consagra la Carta Política, “El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley”³⁷.

De otra parte, el artículo 49 de la norma en mención, funda la atención en salud y el saneamiento ambiental con el carácter de servicios públicos a cargo del Estado, garantizando en esa medida la existencia de unos servicios dispuestos para la promoción, protección y recuperación en salud. Para lo cual, atañe al aparato Estatal:

Organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (...), establecer las políticas

³⁷ Constitución Política Nacional de Colombia de 1991, Artículo 48.

para la prestación de servicios de salud (...), establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.³⁸

Haciendo una lectura exegética de la Constitución de 1991, se observa el desarrollo de tales derechos contenidos en los denominados los DESC; y apoyando la propuesta del Dr. Luis Eduardo Pérez Murcia, en la obra *Los Derechos Sociales en Serio*, “las políticas públicas representan uno de los mecanismos más idóneos de los que disponen los Estados para promover el ejercicio de los DESC”³⁹. Concibiendo que, “por política pública se puede entender el conjunto de acciones planeadas por actores públicos y privados (...), que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, a los que la sociedad le confiere el estatus de problema de interés general”⁴⁰.

Pero, más allá de cualquier conceptualización, lo cierto es que por disposición Constitucional el Estado Colombiano debe acudir a la implementación de políticas públicas para así garantizar el acceso de la ciudadanía a una seguridad social y a la protección en los servicios de salud.

Para el tema en particular, se propone que dichas políticas se pueden surtir en dos ámbitos, el uno extensivo y el otro más bien restringido, a saber:

- El ámbito extensivo de la Seguridad Social: que como ya se mencionó, implica una participación conjunta entre el Estado y los particulares, la cual debe

³⁸ *Ibíd.* Artículo 49.

³⁹ PEREZ MURCIA, Eduardo y Otros. *DERECHOS SOCIALES EN SERIO*, Ediciones Antropos, Bogotá D.C., Julio de 2007. Pág. 73.

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 78.

tender a su ampliación progresiva, conforme disponga la ley, para sanear ciertas dificultades que incumben al interés general.

- El ámbito específico del derecho a la Salud: que de forma taxativa, dispone la norma superior una intervención tendiente a:
 1. Organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y el saneamiento ambiental (conforme los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad).
 2. Establecer por parte del Estado las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control.
 3. E instituir las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Vale la salvedad, la diferenciación que aquí se realiza del uso de políticas públicas en dos ámbitos diferentes, se propone con carácter conveniencia académica, que tendiente a diferenciar: el campo extensivo que puede abarcar el derecho a la seguridad social, refiriéndose a toda protección o cobertura de problemáticas socialmente reconocidas, como lo puede ser la salud, los riesgos profesionales, la vejez o el sistema de pensiones, entre otros; de lo que está dispuesto de manera específica para el amparo del derecho constitucional a la salud, por así decirlo.

Al hilo de lo expuesto, la Ley de Justicia y Paz reconoce en su artículo 8 el derecho de las víctimas a ser reparadas, buscando, entre otras cosas, la rehabilitación de tales sujetos; e igualmente, el Decreto 1290 de 2008 contempla en su artículo 7 tal rehabilitación, en punto de una asistencia para la recuperación de traumas físicos y psicológicos. Y en ese orden de ideas, procurando la protección que constitucionalmente ésta reconocida para la defensa o cuidado del derecho a la salud, el Estado debe implementar políticas públicas dispuestas con

sujeción a los artículos 48 y 49 de la Carta Política, requiriéndose así la tutela de tales derechos para que a la población afectada por el conflicto armado interno se le brinde la rehabilitación que sea requerida, atendiéndose desde el campo extensivo de la Seguridad Social todo lo que se demande en Salud de manera específica; dicho de otra forma, tal rehabilitación se debe brindar a través de programas que deben ser preparados dentro de la Seguridad Social en Salud.

3.2 EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Si bien el derecho a la salud se ha concebido constitucionalmente como un DESC, la Corte Constitucional ha sentado que, muy a pesar de los debates doctrinales y jurisprudenciales, se trata de un derecho fundamental que se ha protegido por tres vías:

La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la

ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna.⁴¹

Encontrándose que la protección del derecho fundamental constitucional a la salud de las víctimas del conflicto armado interno colombiano, se encuentra atado, necesariamente, al estudio de lo que es en si mismo un derecho fundamental; a la defensa del derecho cuando se trata de un sujeto de especial protección; y a la prestación de unos servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud.

La Corte Constitucional ha desplegado diversas concepciones acerca del concepto “derecho fundamental”, que de forma muy especial se han venido recogiendo y concretando en sentencias como la T-227 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), que en los siguientes términos sostiene:

Los derechos obtienen el calificativo de fundamentales en razón de su naturaleza, esto es, por su inherencia con respecto al núcleo jurídico, político, social, económico y cultural del hombre. Un derecho es fundamental por reunir estas características y no por aparecer reconocido en la Constitución Nacional como tal. Estos derechos fundamentales constituyen las garantías ciudadanas básicas sin las cuales la supervivencia del ser humano no sería posible.⁴²

Pero con anterioridad, en sentencia T-419 de 1992 ya se había señalado que, “los derechos fundamentales son los que corresponden al ser humano en cuanto tal,

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008, con ponencia del Magistrado Dr. José Manuel Cepeda Espinoza.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003 con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Montealegre.

es decir, como poseedor de una identidad inimitable caracterizada por su racionalidad que le permite ejercer sus deseos y apetencias libremente⁴³. Concluye de ahí, el reconocimiento de una dignidad (la dignidad humana) que coloca a la persona en situación de superioridad en el universo social en que se desenvuelve, y de manera complementaria podría pensarse en lo indicado por sentencia T-420 de 1992 que depone, los derechos fundamentales se caracterizan “porque pertenecen al ser humano en atención a su calidad intrínseca de tal, por ser él criatura única pensante dotada de razonamiento; lo que le permite manifestar su voluntad y apetencias libremente y poseer por ello ese don exclusivo e inimitable en el universo social que se denomina dignidad humana”⁴⁴.

En un sentido conexo, por fallo T-571 de 1992 se dejó en claro que, “el carácter fundamental de un derecho no depende de su ubicación dentro de un texto constitucional sino que son fundamentales aquellos derechos inherentes a la persona humana”⁴⁵, junto a la idea de que existen situaciones de facto, propias o derivadas del derecho en si mismo, que definen el carácter fundamental de un derecho constitucional. Por lo tanto, la Corte ha señalado que también deben considerarse los elementos materiales y reales del caso concreto, así como la norma positiva.

Y entrelazando las nociones básicas que se han vendió construyendo en tal Corporación, acerca de la noción de “derecho fundamental”, cabe hacer remembranza del fallo T-240 de 1993, donde se dispuso que la Constitución como norma básica de la convivencia social y de estructura abierta y dinámica tiene en la comunidad su correlato necesario, por lo que dicho concepto, “pese a inspirarse en la realidad y buscar en cierto modo moldearla, es fruto de la consagración o del

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-419 de 1992 con ponencia del Magistrado Dr. Simón Rodríguez.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-420 de 1992, con ponencia del Magistrado Dr. Simón Rodríguez.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-571 de 1992, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Sanín.

reconocimiento del derecho positivo, de suerte que se impone encontrarse en un supuesto comprendido dentro de su ámbito material delimitado o supuesto por el Constituyente para poder gozar de él⁴⁶. En otras palabras, se requiere que necesariamente tenga un sustento constitucional.

Entonces, la Corte ha dejado de presente que, un derecho se puede calificar como fundamental, no simplemente por la clasificación que tenga dentro de la Carta Política, sino por su naturaleza (por su relación con respecto al núcleo jurídico, político, social, económico y cultural del hombre), sus características, la realidad o contexto en que se debe tutelar, y definitivamente, por ser inherentes a la persona. Pero así mismo, requieren de manera indispensable su reconocimiento y existencia en la Norma Superior.

Siguiendo ese orden de ideas, las características especiales que soporta el derecho a la salud han obligado a que el Alto Tribunal le de la relevancia de fundamental, dejando de decir que se tutela en conexidad con otros derechos, como la vida y la integridad personal. Pues, se ha establecido que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, componentes integrales del derecho a la salud. Apreciación que se deriva de la Observación General No. 14 de 2000, elevada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)⁴⁷, y a la cual se supeditan consideraciones expuestas en el fallo T-760 de 2008, donde se deja por sentado, de manera textual, que el derecho a la salud tiene el carácter de fundamental.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-240 de 1993, con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes.

⁴⁷El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. Se estableció por resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985.

Como bien se expresa en la sentencia T-045 de 2010, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que, en el caso de las personas víctimas del conflicto armado interno (sobre todo para los que ostentan la calidad desplazados), debe darse un amparo especial por parte de las autoridades dadas sus condiciones de extrema vulnerabilidad.

Aquella característica se apoya en el hecho que ésta población, se ha visto sometida al sufrimiento emocional por “hechos violentos y de los sucesivos momentos de revictimización que han vivido”⁴⁸, tal como se sirve afirmar la Corporación Vínculos. Esto da cuenta escenarios emocionales marcados por el congelamiento del dolor, la tristeza, la rabia y otras emociones sentidas desde el momento de los hechos, que se mantiene como un presente continuo, “al punto que la construcción de su historia vital y las narraciones de esa historia, en su mayoría ubican como centro, punto de partida y de regreso, los hechos violentos”⁴⁹.

Se presenta una dificultad en estas personas, para procesar las profundas emociones y las huellas que ha dejado el conflicto interno, relacionadas con el impacto emocional de la violencia en cada uno de ellos y ellas.

En el mismo punto se ha precisado, las personas víctimas del conflicto armado interno “se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”⁵⁰; de allí, que ostente la calidad de sujetos de especial protección.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, con ponencia del Magistrado Dr. Manuel José Cepeda.

Así pues, la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, indica que se es sujeto de especial protección cuando existen unos factores sumidos en la realidad, que pone a la persona en un estado de debilidad manifiesta y en mayor vulnerabilidad con relación al resto de ciudadanía o sectores poblacionales, que habita el territorio nacional. Siendo ésta, una situación que se presenta en el caso de las víctimas del conflicto armado (cabe la salvedad, la Alta Corporación ha dado aun más relevancia a los casos de desplazamiento forzado cuando se trata de proteger mujeres que han sufrido estas circunstancias, no sin dejar de presente que en términos generales se ésta hablando de víctimas del conflicto armado interno).

Igualmente, en el marco de la Jurisprudencia Constitucional Colombiana, se ha contemplado que, el Sistema General de Salud creado por el constituyente de 1991 y desarrollado por el legislador en el año de 1993, se estableció con el objetivo esencial de proteger la salud como derecho y servicio público esencial de todos los habitantes en Colombia. Y cada uno de éstos, en la medida en que debe estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, sufragándose el pago de la cotización respectiva o a través de un subsidio que se financia con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales, recibe un plan integral de protección en la salud (lo que incluye: atención preventiva, médico quirúrgica y medicamentos esenciales), denominado Plan Obligatorio de Salud o el mejor conocido POS. En esa media, cada persona, como titular de ese derecho, tiene la garantía constitucional y legal para exigir que sea efectivo, obviamente, dentro de los límites y las restricciones propias de un Estado que como el Colombiano, carece de los recursos aptos para suministrar este servicio con cubrimiento y con condiciones plenas, pues el déficit fiscal y presupuestario por el que atraviesa, hace que los recursos destinados a la salud

sean insuficientes, tal como lo reconoció la Corte Constitucional en fallo SU-480 de 1997⁵¹, entre otros.

Empero, como se expuso con anterioridad, la tutela del derecho a la salud con el carácter de fundamental en lo que respecta a un ámbito básico, el cual confluyen los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna, también tiene un reconocimiento profundo muy a pesar de sus límites, así:

El ámbito del derecho fundamental a la salud está delimitado por la dogmática constitucional, que reconoce los contenidos garantizados a las personas en virtud del mismo. El ámbito de protección, por tanto, no está delimitado por el plan obligatorio de salud. Puede existir un servicio de salud no incluido en el plan, que se requiera con necesidad y comprometa en forma grave la vida dignidad de la persona o su integridad personal.⁵²

También se ha precisado que en la actualidad se reconoce el derecho a la salud, autónomamente, con el categórico de fundamental y su protección debe partir de las políticas Estatales, de conformidad con la disponibilidad de los recursos destinados a su cobertura⁵³. Agregando, éste derecho toma mayor importancia en aquellos casos en los que la persona que requiere el servicio de salud es un sujeto de especial protección constitucional, como se ha sentado en la diversa

⁵¹ Al respecto se pueden ver, entre otras, las sentencias SU-480 de 1997, SU-819 de 1999 y T-005 de 2005, proferidos por la Corte Constitucional de Colombia.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008, con ponencia del Magistrado Dr. Manuel José Cepeda.

⁵³ *Ibíd.*

jurisprudencia que se ha desarrollado con respecto al tema, un ejemplo de ello, la sentencia T-045 de 2010.

Por lo tanto, se puede apreciar, la garantía constitucional y legal para exigir que el derecho fundamental constitucional a la salud sea efectivo (dentro de los límites y las restricciones propias de un Estado como el colombiano) en virtud de lo reconocido por dogmática constitucional y no por lo dispuesto exclusivamente en el POS. Pues los servicios de salud son indispensables, no por lo que se disponga en un plan asistencial, y en cambio sí cuando se requiere salvaguardar la vida digna o la integridad de la persona.

4. IMPORTANCIA DE BRINDAR UNA REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL DE ACUERDO CON EL FALLO T-045 DE 2010

Conforme estipula la Ley de Justicia y Paz, se entiende por víctima a la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos (transitorios o permanentes), consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizados por grupos armados organizados al margen de la ley, que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial, sufrimiento emocional, pérdida financiera o un menoscabo de sus derechos fundamentales. Estos parámetros también aplican para considerar con tal condición a los miembros de la Fuerza Pública.

Dentro del concepto de víctima también se contempla al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. Tal condición se adquiere con independencia a la identificación, aprehensión, proceso o condena, que pueda hacerse al autor de la conducta punible y sin consideración a la relación familiar que pudiera existir entre la víctima y victimario.

En el caso del cónyuge, compañero o compañera permanente y familiares en primer grado de consanguinidad, de los miembros de la fuerza pública, se les tiene por víctimas cuando éstos últimos hayan perdido la vida en desarrollo de actos del servicio, en relación con el mismo, o fuera de él, como consecuencia de los hechos realizados por algún integrante o miembros de los grupos organizados al margen de la ley.

Bajo esos parámetros, el Decreto 1290 de 2008 ordena la asistencia para la recuperación de traumas físicos y psicológicos sufridos como consecuencia de la victimización a que se le haya sometido al sujeto en particular⁵⁴.

Se trata ciertamente de un grupo especialmente vulnerado con las necesidades propias de quien ha sido sometido a vejámenes que de forma grave atentan contra la integridad personal y la dignidad humana. Requiriéndose en estos casos, “un grado de protección y asistencia que se adecue a sus necesidades”⁵⁵, conforme manifiesta la Organización Internacional para las Migraciones – OIM.

En esa medida, la intervención a la población victimizada debe tender a la implementación de acciones que se realizan predominantemente desde un saber médico, psicológico y pedagógico, por medio de la aplicación de políticas destinadas a las diferentes situaciones que involucran las secuelas de éstos sujetos como un fenómeno de incidencia social. Ello concluye con la aplicación de unos servicios profesionales y de políticas que propendan a un cubrimiento progresivo expansionista; pues bien reconoce la Corte Constitucional en el fallo proferido al respecto, la atención “no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto interno”⁵⁶ e igualmente, haciendo hincapié en la Observación No. 3 adoptada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se propone que entre las medidas tomadas por el Estado se debe incluir la progresiva y plena efectividad de los derechos reconocidos, empleando el máximo de los recursos de que se disponga.

⁵⁴ Al respecto se puede ver, Ley 975 de 2005 artículo 5 y Decreto 1290 de 2008 artículo 7.

⁵⁵ Organización Internacional para las Migraciones y Pontificia Universidad Javeriana – OIM. Desplazamiento Interno y Atención Psicosocial: el reto de reinventar la vida (2002). Editorial: Printed in Colombia. Bogotá D.C.-Colombia. Pág. 27.

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

No se trata de un mero capricho, en realidad éste tipo de reparación (la rehabilitación psicosocial) es una necesidad, incluso más que un servicio previsto por ley, toda vez que ayuda al manejo de las afecciones mentales que se hallan podido ocasionar a las personas que comportan el carácter de víctima con las incidencias sociales que ello puede conllevar.

La sentencia T-045 de 2010, se nutrió de las consideraciones expuestas por ciertas entidades u organismos donde se resalta la importancia y necesidad de brindar una rehabilitación psicosocial. Por lo mismo, con la necesidad del caso, enseguida se refieren dichas intervenciones ciudadanas con que se informa el proceso y la situación precaria a que están expuestas las víctimas de la violencia en Colombia.

4.1 INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN VÍNCULOS

Se trata de una institución que se ha encargado de desplegar acciones de acompañamiento psicosocial a la población afectada por la violencia social y política en Colombia. Indicó que, “limitar la situación de las personas que han sido víctimas de hechos de violencia socio-política a síntomas psiquiátricos o psicológicos, no solo desconoce el contexto en el cual éstos se presentaron, adicional a ello, desconoce la responsabilidad de los actores que perpetran los hechos de violencia socio-política”⁵⁷. De allí la necesidad de efectuar estudios con enfoque psicosocial, manifiesta la Corporación.

Sostiene que la perspectiva psicosocial permite el entendimiento de la particularidad de la población víctima de la violencia sociopolítica y el

⁵⁷ *Ibíd.*

reconocimiento de sus múltiples contextos. Y en ese sentido, reflexiona sobre la caracterización psicosocial que se puede llegar a tener de cada persona y de cada población, la cual integra la mirada psicológica y la relacional social para la identificación de las afecciones que se les ha ocasionado. Es a partir de ello que es posible observar la identidad individual y colectiva con atención a sus características y necesidades, pues así se forma el contexto para reconocer la particularidad de cada persona o grupo.

Considera la afectación emocional, como escenarios en los que se encuentran las personas que han sido víctimas, y las narrativas o historias que tienen sobre sí mismas a partir del hecho violento.

Un segunda aspecto es la afectación relacional, es decir, la identidad. Ésta como constructo de las relaciones interpersonales, que en la medida que se vea escabrosamente comprometida, a causa de un hecho violento, “cambia también y afecta la identidad individual y colectiva. Este aspecto contempla una comprensión en los cambios en las relaciones y en el ámbito cultural”⁵⁸.

De otra parte, se plantea un examen de la afectación en los derechos, con la mira de reconocer la construcción cultural y política de la persona como sujeto de derechos.

En la categoría de la identidad, sostiene la Corporación Vínculos, el estudio de los aspectos emocionales, relacionales y de derecho, ofrece una mirada compleja sobre las secuelas psicosociales según el contexto y el tipo de hecho violento al cual se le ha sometido.

⁵⁸ *Ibíd.*

Así, se puede alcanzar una “despatologización de los individuos gracias a su visión hacia los contextos”⁵⁹, lo que facilitaría el apoyo en otros tantos aspectos, rompiéndose “la idea clásica de la atención psicológica o psiquiátrica de consultorio circunscrita al mundo cotidiano”⁶⁰.

Frente a las secuelas emocionales y la salud mental, se pretende “orientan la transformación del contexto político, social y cultural para favorecer la mitigación del daño en la víctima, el cambio no es solo individual en tanto el daño sufrido es también colectivo”⁶¹, atendándose, claro está, los escenarios emocionales marcados por el congelamiento de emociones experimentadas por las familias desde el momento de los hechos, “que se mantiene en las familias como un presente continuo, al punto que la construcción de su historia vital y las narraciones de esa historia, en su mayoría ubican como centro, punto de partida y de regreso los hechos violentos”.⁶²

En mérito de lo expuesto, la Corporación Vínculos asume los servicios de rehabilitación psicosocial como una necesidad, tendiente a eliminar el sufrimiento del individuo en sociedad, por medio de una transformación sobre la comprensión del contexto a través de la rehabilitación individual y grupal conforme a las necesidades particulares; y a su vez, comulga por la mitigación del daño causado mediante el entendimiento y aceptación de lo vivido.

⁵⁹ Ibíd.

⁶⁰ Ibíd.

⁶¹ Ibíd.

⁶² Ibíd.

4.2 INTERVENCIÓN DE LA CNRR

La Comisión señaló en sus recomendaciones para la reparación y atención a víctimas, en términos generales, que éstas son insuficientes pues se han centrado casi exclusivamente en la reconstrucción material y satisfacción de las necesidades básicas.

Reflexionó con su ponencia al respecto, acerca de la “falta de consideración y reconocimiento de los daños individuales y colectivos generados por los conflictos contribuyen a la perpetuación del sufrimiento de los individuos y las comunidades”⁶³, lo que ha dificultando los procesos destinados a capacitar a los individuos y colectivos sociales para el goce de los recursos que se disponen como atenciones de emergencia, proyectos productivos o medidas de restitución.

Por lo tanto, resalta la necesidad de establecer “lazos de confianza” para romper el silencio inicial que puede ocasionar los crímenes a que se han visto expuestos, con el acompañamiento ineludible dentro del proceso de rehabilitación para que los crímenes no se queden impunes. Confianza que “sólo se logra cuando la víctima de este tipo de violencia cuenta con el personal y el espacio (infraestructura) adecuado para su tratamiento”⁶⁴.

La Entidad también se sirve realizar unas apreciaciones de carácter especial, que son referentes a las circunstancias concretas de los casos resueltos en el fallo, destacando situaciones particulares que hacen de estas víctimas unos sujetos aun más vulnerables. Hace hincapié en: las necesidades que tiene las víctimas en calidad de ciudadanos, situación por la cual debe de garantizarse la atención

⁶³ Ibíd.

⁶⁴ Ibíd.

psicosocial por la condición de vulnerabilidad (que sobresale antes que nada por el simple hecho de ser víctima, tal como asienta CNRR⁶⁵) que demanda la atención en salud física y mental de las partes accionantes; en el mismo sentido, resalta que la inatención en éste sentido deriva en graves consecuencias a nivel mental, donde se anuda a la severidad de los daños y la ausencia de mecanismos oportunos para brindar el servicio; además, se trata de una ayuda que debe propender al restablecimiento emocional teniendo en cuenta las características particulares del individuo; y finalmente, resalta la necesidad de brindar los medios y mecanismos óptimos para la prestación de tal asistencia, incluyéndose a su vez una mirada integral de las condiciones de la víctima y la situación como fue objeto de victimización.

Así, la CNRR resalta en su intervención, por una parte, apreciaciones genéricas que sugieren se considere la gravedad de los daños individuales y colectivos, además de la implementación de “lazos de confianza” que faciliten los procesos de rehabilitación; y de otra, el estudio de las necesidades particulares, la prestación de unos servicios oportunos, el restablecimiento emocional de las víctimas, la provisión de medios y mecanismos inexcusables para que se surta la ayuda y finalmente, una mirada integral a cada contexto personal.

Se podría decir que en éste sentido, la reparación por medio de la rehabilitación psicosocial es una necesidad para que se pueda hablar del restablecimiento integral de las víctimas.

⁶⁵ Ibíd.

4.3 INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN AVRE (ACOMPañAMIENTO PSICOSOCIAL Y ATENCIÓN EN SALUD MENTAL A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA POLÍTICA)

Esta es una institución no gubernamental constituida con el propósito de desarrollar procesos interdisciplinarios en la atención psicosocial y en salud mental, para la población que ha sido víctima de la violencia política.

De las observaciones que realizó mediante su intervención en el proceso, la Corte ha rescatado apreciaciones específicas con que se da importancia a la salud mental de las víctimas por tratarse de un aspecto dinámico, multidimensional y complejo de los individuos, y la especial situación de vulnerabilidad de salud psicosocial de las mujeres (como una población expuesta a un alto grado de vulnerabilidad).

La salud mental es indispensable para el desarrollo humano y social, pues incide en aspectos sociales como lo son la cultural, la económico, entre otros, por ello, la Corporación AVRE le representa como “un bien colectivo e individual de naturaleza simbólica, emocional y relacional”⁶⁶. Un aspecto sobre el que se afirma, permite se produzca una sensación de seguridad, previsibilidad de lo que ocurrirá en su futuro, control sobre las propias acciones, respeto, dignidad y capacidad de adaptarse a las adversidades⁶⁷.

La Institución, apoyándose en conceptos proferidos por la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), plantea que promover la salud mental a poblaciones que se han visto afectadas por la violencia política, requiere un ambiente que

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

respete y promueva los derechos humanos. En esa medida, los hechos violentos han generado fuertes impactos que afectan de forma drástica el equilibrio psíquico de las personas.

También resalta los aportes académicos que al respecto se han venido forjando a nivel de Latinoamérica, a través de estudiosos del tema como lo son Elizabeth Lira, Marcelo Viñar, Moty Benyakar y otros especialistas, entre los que destaca el psicólogo social salvadoreño Ignacio Martín Baró, quienes caracterizan el trauma psicosocial, refiriéndose a un trauma estructural sufrido por un colectivo afectado por la violencia, donde concurren factores socioeconómico, sociopolíticos y psicosociales, que se mantienen y se modifican en el tiempo. En forma individual se asume como una condición subjetiva inmersa en el trauma colectivo y por tanto cada sujeto elabora su trauma dependiendo de las características de su entorno⁶⁸.

La salud mental de las víctimas, se encuentra marcada por los abusos a que fueron sometidas por los violentos, lo que ha producido transformaciones radicales en las comunidades afectadas, sufriendo desde la pérdida de líderes comunitarios y en cierta forma la identidad del grupo, como el cambio de roles a nivel familiar. Desde ésa mirada, AVRE resalta los avances que en ese ámbito se han realizado en Tribunales Internacionales, como los dispuestos en Ruanda y la ex Yugoslavia, e incluso a nivel regional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde se han brindado servicios de reparación psicosocial que permita reconstrucción del espacio social y de normas de convivencia, con las consecuentes afectaciones en términos de salud mental.

Algunos de los casos que tiene en cuenta la Corporación para defender sus argumentos con respecto a jurisdicciones internacionales son: del Tribunal Penal para Ruanda, casos Kayishema y Ruzindana, Le Procureur contre Jean-Paul Akayesu; del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, casos No. IT-98-

⁶⁸ Ibíd.

33-t del 2 de agosto de 2001 Radislaf Krtic, caso Karadzic y Mladic, Eichmann del 12 de diciembre de 1961 por el tribunal de distrito de Jerusalén; de la CIDH, casos 19 Comerciantes vs. Colombia, Gutiérrez Soler vs. Colombia, la Masacre de Mapiripán vs. Colombia; entre otros tantos. Donde se observa la implementación de medidas de reparación tendientes a que se brinden servicios de rehabilitación y satisfacción.

Destaca los patrones de género y la vulnerabilidad psicosocial de las mujeres como personas que se ven enfrentadas a situaciones que potencian las distintas violaciones de sus derechos de una manera desproporcionada. Esto, atendiendo los casos en concreto que se resuelven en el fallo T-045 de 2010, donde las accionantes son mujeres víctimas del conflicto armado interno y que además, ostentan la calidad de víctimas. Sin embargo, cabe resaltar, la rehabilitación psicosocial no es una cuestión que se supedita a género, simplemente atiende a los requerimientos de cada asunto en particular.

4.4 INTERVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SISMA MUJER.

Se trata de una ONG que trabaja por la promoción, defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres en Colombia, y aportó al proceso unas consideraciones con enfoque diferencial y de género.

Planteó la necesidad de garantizar atención integral, adecuada y oportuna en salud mental para las mujeres víctimas de la violencia sociopolítica, que incluya un enfoque de género, alegando las circunstancias especiales a que se ven más expuestas, tales como la violencia sexual.

A merito de lo expuesto, alega que la “violación grave y continua de los derechos

humanos fundamentales de las mujeres víctimas del conflicto armado y en especial el derecho a la salud, hace imperante la adopción de medidas de protección constitucional por parte del Juez de tutela”⁶⁹.

La opinión de tal institución es de alta relevancia, pues se sirve exponer las circunstancias especiales a que se puede ver sometido un grupo determinado, y da sustento a la idea que: la reparación que se brinda con el servicio de rehabilitación psicosocial debe atender las características de cada individuo (como lo son el género, la cultura, la edad, etc.) y aspectos particulares de la situación a que se vio expuesto (es decir, el contexto), por lo que no se puede pensar en una asistencia que responda a unos estándares exactos que consigan imponerse como límites; en tal caso, la restricción estaría supeditada mas bien, a: las necesidades reales de cada caso y la capacidad que tiene el Estado para brindar el servicio.

4.5 INTERVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN CASA DE LA MUJER

La Organización realizó sus observaciones en relación con la atención psicosocial, resaltando el “enfoque de la salud” que propone la OMS, lo cual involucra la comprensión de una mutua dependencia existente entre las vidas de mujeres y varones, donde las diferencias en reciprocidad con la salud son producto de unas relaciones de poder desigual entre mujeres y varones establecidas en un contexto sociocultural jerarquizado. Por lo que en éste caso, deben observarse el rol de la mujer en el grupo, para tener en cuenta el direccionamiento de éstos programas en materia de salud.

⁶⁹ Ibíd.

Igual sucedería con cualquier otra víctima, los programas de atención en salud y rehabilitación psicosocial deben observar al individuo y el contexto en que se causó la violación a sus derechos.

4.6 INTERVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PLAN INTERNACIONAL

Esta ONG realizó unas observaciones en trato con la atención psicosocial para las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, donde resaltó la importancia de la salud mental y bienestar psicosocial como elemento integrador para la reparación integral, lo cual se debe materializar a través de vías no excluyentes, tanto en el nivel individual como colectivo; abarcándose la restitución, la rehabilitación, la indemnización, las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición.

Seguidamente, hace manifestación de las secuelas causadas por los actos que se generan en la violencia política o el conflicto armado, resaltando para el caso en particular los resultados psicológicos que dejan las masacres, actos que producen derivaciones patológicas en la memoria individual y colectiva. Frente a ello, se anota la necesidad de valorar “la capacidad intelectual de los pacientes y su habilidad para ver y entender la conexión entre cosas y situaciones específicas”⁷⁰.

Al respecto, hace un sobresalto acerca de unos principios generales para la atención en salud mental y bienestar psicosocial, acercamientos de carácter conceptual y operativo que caracterizan el campo de acción psicosocial para víctimas. Distingue que se trata de un aspecto que ha tenido varias denominaciones, por un lado, los organismos de asistencia ajenos al sector salud hablan de apoyo al bienestar psicosocial, los organismos del sector salud tienden a

⁷⁰ *Ibíd.*

hablar de salud mental, pero históricamente se han utilizado los términos rehabilitación psicosocial y tratamiento psicosocial para denotar intervenciones no biológicas en beneficio de quienes padecen trastornos mentales.

En realidad, las definiciones varían conforme el sector o disciplina que atienda el asunto; pero de cualquier manera, manifiesta la Organización, existen unos criterios y parámetros que internacionalmente se han aceptado sobre los mínimos éticos y políticos orientados a reconocer en las víctimas la condición de personas, sujetos de derechos, ciudadanía, agentes de cambio que demandan un trato digno, oportuno, adecuado e integral, y que urgen de garantías en materia de salud mental y bienestar psicosocial⁷¹. Tales parámetros los consigna de la siguiente manera:

1. No hacer daño: lo cual implica una adecuada focalización del servicio, atendiendo la etnia y cultura poblacional, que permita trabajar con marcos valorativos comprensibles para el individuo o el colectivo.
2. El papel de la cultura: como influencia donde es posible acercarse a las personas para comprender los constructos contextuales que se realizan en el conflicto armado, así como las significaciones, las relaciones sociales y comunitarias y la participación en las mismas.
3. Enfoque diferencial: un fundamento del principio de igualdad, donde se permite reconocer múltiples aspectos de la vulnerabilidad. Se trata de la necesidad de estudiar cada caso en particular.
4. La complejidad: donde debe procurarse la comprensión de los diferentes factores que alimenta las secuelas emocionales, por así decirlo. Se trata de conocer un todo sin dejar de distinguir las valoraciones que toman relevancia, así como las circunstancias específicas en que se perpetran los hechos violentos.

⁷¹ Ibíd.

5. Lo emocional es relacional: y por lo tanto, las relaciones de los seres humanos dependen de un substrato emocional. Aquí se observan las expresiones emocionales como una información para comprender al sujeto.
6. Perspectiva del recurso: que tienda generar cambios en las narrativas de las víctimas, con la intención que no se alimente el dolor y sufrimiento de éstas personas.

4.7 INTERVENCIÓN DE PAISS (PROGRAMA DE ACCIÓN POR LA IGUALDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES)

Sus observaciones sobre las necesidades de atención psicosocial de las víctimas del desplazamiento y de hechos violentos, las sustentan en el caso específico que vivieron los pobladores del Salado, quienes requieren una atención especial en su salud mental por parte del Estado Colombiano.

Descuella la ausencia del Estado Colombiano al momento de garantizar la protección de la población civil, en ciertos sectores del país.

Indica que se han generado secuelas que necesariamente deben ser tratadas mediante la implementación de programas para la rehabilitación psicosocial con que sea posible superar historias de vidas marcadas, desafortunadamente, a causa del dolor y sufrimiento derivados de la victimización de parte de los grupos armados ilegales.

4.8 CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Frente al asunto estudiado, dicha Corporación se sirve considerar que la condición de víctima del conflicto armado interno exige acciones específicas y concretas por parte del Estado en la prestación de los servicios de salud; e igualmente la necesidad de que ello incluya para las víctimas, la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorpore un enfoque psicosocial.

- Condición de víctima del conflicto armado interno, acciones específicas y concretas a desarrollarse por el Estado.

En ese entendido hace remembranza de la organización política de Colombia como un Estado Social de Derecho, lo que resulta vinculante para las autoridades, quienes deben guiar su actuación hacia el logro de objetivos propios de tal sistema, promocionando la vida digna para todas las personas, y la superación de las desigualdades sociales, para establecer un orden justo.

Así mismo, resalta la obligación de las autoridades a corregir las visibles desigualdades sociales, a promover “la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad”⁷².

Hace notabilidad de la Observación General No. 3 acogida por el Comité del PIDESC, donde se establecen parámetros para las medidas patrocinadas por el Estado, la cuales deben comprender: los medios apropiados para tal protección,

⁷² Ibíd.

incluyendo la adopción de disposiciones legislativas, sin que los medios se agoten en la expedición de normas; medios administrativos, financieros, educacionales, sociales, y en general los que sean apropiados en cada caso, justificando porqué son en realidad los apropiados conforme las circunstancias; contemplar la progresiva y plena efectividad de los derechos reconocidos, habiendo flexibilidad ante las limitaciones del mundo real; pero tales medidas deben estar encaminadas al progreso, no a un retroceso, empleando el máximo de los recursos de que se disponga; y asumir instrucciones de carácter deliberadamente retroactivo, que en este aspecto demandarán la consideración más celosa posible y deberán justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el PIDESC, aprovechando los recursos nacionales e internacionales, en protección de los miembros más vulnerables de la sociedad.

Igualmente, se refiere a la obligación de las entidades públicas encargadas de garantizar la prestación de los servicios de salud, en cumplir con los cuatro elementos esenciales del derecho a la salud, es decir, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y adicionalmente la necesidad observar las circunstancias particulares que se desprenden del hecho de ser víctimas del conflicto armado, por las dificultades que ello puede implicar. En este sentido, manifiesta la Corte, los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado interno no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de dicha condición; pues, entre otras cosas, no se contempla la “atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad así como la implementación efectiva de un enfoque psicosocial, elementos necesarios para la prestación de los servicios de salud a las víctimas integralmente”⁷³.

⁷³Ibíd.

De otra parte, la Corte Constitucional reseña la orden que había impartido al gobierno nacional en los Autos 092 y 237 de 2008, para que se sirviera desarrollar un programa de atención especial para las víctimas de violencia sexual y violencia intrafamiliar.

De igual forma, no basta con una protección dirigida para un sector específico de dicha población, por lo cual, el Alto Tribunal se sirve exponer algunas consideraciones técnicas sobre las necesidades específicas que tienen las víctimas del conflicto armado en materia de atención psicosocial, aportadas por algunas de las organizaciones especializadas que intervinieron en el proceso.

- Prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, incorporando un enfoque psicosocial.

Atendiendo los informes presentados por las Instituciones intervinientes en el proceso, donde se indica la necesidad de prestar atención psicológica y psiquiátrica a las víctimas del conflicto armado por las afectaciones en la salud y daños graves a la integridad mental que asumen distintas particularidades dependiendo del contexto social y cultural de la persona, la Corte entra a considerar el bienestar subjetivo, la percepción de la propia eficacia, la autonomía, la competencia, la dependencia para la integración y la autorrealización de las capacidades intelectuales y emocionales, ello como un estado de bienestar en el que el individuo percibe sus aptitudes para afrontar sus vivencias, desenvolviéndose de forma óptima en la sociedad. Lo que demanda una atención en salud mental que ayude a la recuperación individual y colectiva, permitiéndoles hablar de lo que vivieron, facilitando su reflexión acerca de ello y promoviendo aptitudes positivas para el reconocimiento de las víctimas.

De otra parte, señala que, la prestación de los servicios de salud a éstos sujetos, desde una perspectiva exclusivamente clínica, desconoce el contexto y la realidad

particular de ellos. Pues se busca una mirada integradora de la reparación, conforme la posición de los expertos, donde la perspectiva psicosocial favorece la comprensión de rasgos característicos de la población víctima de la violencia sociopolítica y el reconocimiento de sus múltiples contextos. Por lo mismo, es necesario considerar las exclusividades de cada persona y de cada población, integrando aspectos diferenciales (como lo pueden ser el género, la edad, el tipo de hecho violento, entre otros).

Además, plantea la Corte atendiendo los conceptos especializados, la revisión de afectaciones emocionales, relacionales y de derechos, desde la identidad, brinda la posibilidad de obtener una mirada compleja sobre los efectos psicosociales, abarcando el contexto y el tipo de hecho violento del cual han sido víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior, una consecuencia fundamental de la perspectiva psicosocial es la despatologización de los individuos gracias a su visión hacia los contextos, la cual también amplía las alternativas de acción en ámbitos comunitarios de apoyo, al romper la idea clásica de la atención psicológica o psiquiátrica de consultorio circunscrita al mundo cotidiano.⁷⁴

Parámetro por el cual, dicha Corporación delimita el tratamiento psicosocial en protocolos, programas y políticas, que deben comprender cuando mínimo:

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

⁷⁴Ibíd.

3. Construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación.
4. En el diseño de programas de atención en salud mental a víctimas de la violencia sociopolítica se deben incorporar estrategias que permitan abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por los hechos violatorios de alta y mediana complejidad; ya que lo colectivo se convierte en condición para garantizar un entorno adecuado y protector de la salud mental. De igual manera se deben contemplar los entornos culturales e históricos.
5. Es urgente fortalecer la capacitación de los trabajadores de la salud en temas de impactos psicosociales de la violencia sociopolítica, atención psicosocial en el campo de la salud mental y cuestiones relacionadas con el género y otros impactos diferenciales como la etnia y la edad, de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia, especialmente aquellas relacionadas con la afectación por la violencia sociopolítica.
6. Es también primordial garantizar el acceso a los medicamentos, procedimientos diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, como vía para garantizar servicios oportunos y pertinentes adecuados a las necesidades particulares de la población en situación de desplazamiento. Además debe asegurarse la articulación interinstitucional que permita viabilizar las intervenciones encaminadas al restablecimiento de la salud de las mujeres víctimas, que involucren además las modificaciones pertinentes a los determinantes de su salud, a nivel personal, familiar, comunitario y social.
7. Debe garantizarse que se disponga de profesionales capacitados y cualificados en el área médica, de atención psicosocial y psiquiátrica y de otros profesionales, que después de la evaluación se consideren necesarios, y que se disponga también de los recursos materiales

necesarios para el abordaje de la problemática expuesta, durante el tiempo que sea necesario.

8. Estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector.
9. Estos programas deben contar con indicadores de resultado de goce efectivo de derechos.⁷⁵

Medidas de las que se puede deducir, deben asegurarse como funciones y servicios a cargo del Estado en concurrencia con las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, y sobre lo cual se abordará más adelante.

⁷⁵ *Ibíd.*

5. MARCO LEGAL EN QUE SE PROFIERE EL FALLO T-045 DE 2010 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Hasta ahora, se ha procurado realizar un estudio encaminado a conceptualizar diferentes aspectos relacionados con la rehabilitación psicosocial de las víctimas del conflicto armado, atendiendo la sentencia T-045 del 2 de febrero de 2010, proferida por la Honorable Corte Constitucional bajo ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa.

En principio, se esboza una breve descripción de la providencia, dando relevancia a la reparación psicosocial, haciendo una sinopsis de los hechos relevantes del caso, la posición del Alto Tribunal frente a la cuestión en comento y los sentidos en que se profiere el fallo.

Anudado a lo anterior, también se realizó un análisis acerca de la obligatoriedad de cumplimiento que tiene el fallo de tutela proferido en sede de la Corte Constitucional, cuando se trata de enmendar vacíos legales o las mejor llamadas omisiones legislativas, con lo cual se logra una aproximación, de cierta manera jurídico-filosófica, para el entendimiento de los sentidos en que se profiere la providencia mencionada.

Igualmente, se realizaron exámenes tendientes a la comprensión de: la Ley de Justicia y Paz como norma transicional; la protección especial del derecho a la salud, que gozan las víctimas del conflicto armado interno; los conceptos o aspectos que dan importancia al servicio de una rehabilitación psicosocial para las víctimas del conflicto armado, conforme lo expuesto en el fallo T-045 de 2010; y de cierta forma, con todo lo anterior, se han venido haciendo pequeñas referencias jurídicas.

Todos estos, como unos aspectos tendientes a conceptualizar y dar un marco referencial más amplio, para seguidamente poder comprender con criterio lo desarrollado por la Corte a partir de la sentencia referida con antelación. Por lo mismo, se hace necesario describir con mayor puntualidad el marco legal relativo al objeto de estudio.

Pues bien, el derecho puede interpretarse como el ordenamiento de la vida social, marcado por una serie de principios, los cuales se ajustan a las necesidades de cada Estado Nacional en particular; atendiendo a las características, necesidades e ideología imperante. En ese contexto, y según la realidad social que aqueja a diferentes sectores de la población en Colombia, la salud implica a nivel constitucional un derecho fundamental enmarcado dentro de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC).

Igualmente, se ha de resaltar la importancia que tiene el bloque de constitucionalidad, la fuerza vinculante de los tratados y convenios internacionales. Donde se ha dado especial importancia al derecho a la salud.

De otra parte, la Ley 975 de 2005, se expidió en el marco Constitucional y Legal Colombiano, bajo las particularidades de la realidad nacional, como justicia transicional, dictándose disposiciones para la reincorporación de grupos armados al margen de la ley que contribuyan a la construcción de paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Contemplando en su artículo 8 el derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado, subsumiendo el concepto de rehabilitación; un aspecto que después se ha tratado de desarrollar con otras normas.

Bajo ese entendido, se hará observación de los parámetros dispuestos en la Constitución, el Bloque de Constitucionalidad y las leyes nacionales, para fundamentar el marco legal en que se profiere el fallo T-045 de 2010.

5.1 DISPOSICIONES RELATIVAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 Y AL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

En primer lugar, debe mencionarse el preámbulo constitucional, parte expositiva que precede la normativa superior, declaración solemne de los propósitos del constituyente donde se expresan los valores, principios e incluso las necesidades de un pueblo.

Y contestando a los designios reconocidos en la Carta Política de 1991, el Estado Colombiano se encuentra comprometido formalmente a fortalecer la unidad nacional y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, además, de encontrarse comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana⁷⁶.

Bajo ese entendido, se consigna en el artículo 1 constitucional, Colombia es un Estado social de derecho, que está organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Se gobierna bajo la democracia, la participación y el pluralismo, instituida en el respeto por la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y con prevalencia del interés general.

⁷⁶ Constitución Política Nacional de Colombia de 1991, Preámbulo.

Igualmente, los principios fundamentales de la Constitución se muestran de acuerdo con los fines de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes Constitucionales, abriendo las puertas a la participación de sus integrantes en las decisiones que les afectan a ellos mismos, y en aquellas que repercuten en la vida Nacional, defendiéndose la independencia nacional, la integridad territorial, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, conforme con el artículo 2 de la Norma Superior.

También se puede prestar atención al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, así como la defensa a la riqueza cultural y natural de la nación⁷⁷.

Con todo esto, vale comprender los aspectos en que la Corte profiere la sentencia T-045 de 2010, tutelando el derecho a la salud de las víctimas del conflicto armado, disponiéndose de ordenes complejas para que las autoridades usaran políticas públicas destinadas a la promoción de la rehabilitación psicosocial como elemento integrante del derecho a la reparación.

Con antelación se hizo un análisis de la protección especial del derecho a la salud, que gozan las personas víctimas del conflicto armado. De una parte, se observó lo correspondiente a tal derecho dentro de un marco exegético constitucional, que a primera vista indica su pertenencia a los DESC; y por otra, se estudia su estatus de fundamental conforme con el criterio jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional.

Frente a las disposiciones textuales de la Carta Política, para el tema en particular, se habló del cubrimiento en salud que debía brindarse por la implementación de políticas públicas atendiendo el ámbito de la seguridad social con detención a las disposiciones del artículo 48, sujeto al ámbito de la salud, que está reglado por

⁷⁷ Constitución Política Nacional de Colombia de 1991, artículos 7 y 8.

el artículo 49 (ambos artículos pertenecientes a la Norma Superior, vale la salvedad). Con atención a ello se realizó una diferenciación, que se propuso con carácter de conveniencia académica, tendiente a diferenciar: el campo extensivo que puede abarcar el derecho a la seguridad social, refiriéndose a toda protección o cobertura de problemáticas socialmente reconocidas, como lo puede ser la salud, los riesgos profesionales, la vejez o el sistema de pensiones, entre otros; de lo que está dispuesto de manera específica para el amparo del derecho constitucional a la salud, por así decirlo.

Al hilo de lo expuesto, la Ley de Justicia y Paz reconoce en su artículo 8 el derecho de las víctimas a ser reparadas, buscando, entre otras cosas, la rehabilitación de tales sujetos; e igualmente, el Decreto 1290 de 2008 contempla en su artículo 7 tal rehabilitación, en punto de una asistencia para la recuperación de traumas físicos y psicológicos. En ese orden de ideas, procurando la protección que constitucionalmente se estipula para la defensa o cuidado del derecho a la salud, se plantea que el Estado debe implementar políticas públicas atendiendo los artículos 48 y 49 de la Carta Política, pues tal rehabilitación se debe brindar a través de programas preparados para la Seguridad Social en Salud, lo que no se limita al POS; pues, tales servicios deben brindarse contemplando los propósitos del constituyente, donde se han expresado los valores, principios e incluso las necesidades de sus integrantes, asegurando a ellos la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantiza un orden político, económico y social justo, consolidado en lo que comúnmente se ha denominado como un Estado social y democrático de derecho. Allí, donde la doctrina política indica que se debe guardar respeto por la dignidad humana, donde se sirve a la comunidad, se promueve la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes Constitucionales, allí es donde se van abriendo las puertas para que las personas actúen como sujetos activos en las decisiones que les afectan y en aquellas repercuten en la vida Nacional; tanto así, como para

solicitar el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, y por ende, que los servicios en rehabilitación se brinden atendiendo las particularidades de cada persona.

Se ha estudiado la fundamentabilidad del derecho constitucional a la salud con atención a la jurisprudencia proferida por la Honorable Corte Constitucional, encontrándose que, entre otros aspectos, la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, algo así como componentes integrales del derecho a la salud. Apreciación que deriva de la Observación General No. 14 de 2000, elevada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y que se ha tenido en cuenta al momento de proferirse el fallo T-760 de 2008, providencia donde se expresa de manera textual, que el derecho a la salud comporta el carácter de fundamental por la incidencia que tiene en la vida humana y no por su clasificación en una norma.

Evidentemente, las explicaciones frente al caso no se pueden limitar de manera restringida al texto constitucional; es claro, incluso la Corte se sirve de interpretaciones propuestas por Organismos Internacionales e igualmente, aborda el Bloque de Constitucionalidad. Situación que se legitima en las relaciones exteriores del Estado, fundamentadas en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia; orientando la política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe (al respecto puede observarse el artículo 9 de la Carta Política de 1991). En los mismo términos, los instrumentos que allí se consignan son de particular importancia, e incluso en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se manifiesta que los tratados de derechos humanos que prohíben su limitación en estados de excepción prevalecen en el orden interno, a tal punto que la Corte Constitucional, en

sentencia C-225 de 1995, estableció que éstos tratados integran con el resto del Estatuto Superior el denominado bloque de constitucionalidad.

Y como se acaba de mencionar, frente a un aspecto circundante, el llamado bloque de constitucionalidad se legitima en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se considera que:

El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma, diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.⁷⁸

Claro está, dicha Corporación también ha precisado que, “siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración”⁷⁹, de manera que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve como una violación del Estatuto Superior.

Por lo tanto, se podría decir que, al hablarse de bloque de constitucionalidad se hace referencia a normas y principios del derecho internacional que han sido

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Córdoba.

aceptados por Colombia, que sin aparecer formalmente en el articulado de la Carta Política se integran normativamente a la misma, de suerte que una violación de cualquier norma que lo conforma se tiene como una violación a la mismísima Constitución.

Ahora, frente a la prevalencia de tratados de Derechos Humanos, se debe decir:

El único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas, con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores.⁸⁰

Referente a lo expuesto, también cabe hablar las fuentes del derecho que regulan la materia, que son:

1. Los Convenios o Tratados Internacionales. Entendiéndose, según el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969, "un

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez.

acuerdo internacional celebrado entre Estados por escrito y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera sea su denominación”⁸¹.

2. La Costumbre Internacional. La doctrina la identifica cómo “la más antigua y originaria fuente del derecho internacional en particular, así como del derecho en general. Tratándose de hábitos definidos y continuos que se llevan a cabo con la convicción de que son obligatorios o justos, con arreglo al derecho internacional.”⁸²

Ahora bien, la respecto se enunciarán las disposiciones formales que han permeado el tema en cuanto a los tratados y convenios a que se ha obligado el Estado Colombiano, observando, en primer término, aspectos de carácter general, hasta llegar a lo particular, en éste caso, las normas con relevancia a nivel regional. Estas precisiones se harán atendiendo el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, que habla de las reglas mínimas del trato humanitario para los conflictos armados internos, donde reza:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

- 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la

⁸¹ CAMARGO Pedro Pablo. Derecho Internacional Humanitario. Segunda Edición, Editorial Leyer, Bogotá D.C. – Colombia, 2000, Pág. 61.

⁸² *Ibíd.*

creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.⁸³

Lo que permite la aplicación de normas internacionales, especialmente aquellas que se surten en materia del DIH, independientemente que se trate de un conflicto interno.

Y con relación a lo que se acaba de precisar, acerca del bloque de constitucionalidad, la importancia que tienen los tratados en Derechos Humanos frente al tema en específico, cabe destacar las principales normas que aplican en la materia, observando las particularidades de la realidad nacional donde se expidió la Ley de Justicia y Paz, obedeciendo, claro ésta, a ciertas obligaciones de carácter internacional.

5.1.1 Normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Con atención a los instrumentos que allí se consignan como normas de particular importancia, que prohíben su limitación en estados de excepción y con prevalencia en el orden interno, a tal punto que se ha dispuesto que éstos tratados integran con el resto del Estatuto Superior el denominado bloque de constitucionalidad, entre otros, se resalta con vehemencia las siguientes instituciones.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Norma que entra vigor para Colombia el 23 de marzo de 1976, en virtud de la ley 74 de 1968, por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las

⁸³ Artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

La disposición se expide con fundamento en los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo, que tienen por base el reconocimiento de la dignidad humana, en razón a unos derechos como iguales de carácter inalienable.

Así, la norma reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos, así como compromete a los Estados Partes al respeto y garantía de todos los derechos que dispone el Pacto. Es un tratado multilateral general que reconoce derechos civiles y políticos y establece mecanismos para su protección y garantía.

Debe distinguirse, entre otras de sus disposiciones, el reconocimiento de la igualdad ante la ley y del derecho sin discriminación a la igual protección de la ley; porque, la protección a que se refiere debe considerarse igual y efectiva contra cualquier condición social, conforme el artículo 26 del Pacto en mención. Es decir, debe atenderse las realidades particulares de los individuos a que se ofrecen los cuidados dispuestos por la norma.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Que entra en vigor para Colombia el 3 de enero de 1976, en virtud de la ley 74 de 1968.

Igualmente, se trata de una disposición que se expide con fundamento en los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y de un tratado multilateral general que reconoce derechos económicos, sociales y culturales, y establece mecanismos para su protección.

Entre otras disposiciones, se destacan los artículos 11 y 12; el primero, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y el segundo, registra el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Un trazo a seguir para brindar la protección necesaria a las personas víctimas del conflicto armado colombiano.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Perteneciente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es una disposición que entra en vigor para Colombia el 18 de junio de 1978, en virtud de la ley 16 de 1972.

Aquí, los Estados Americanos firmantes de la Convención, reafirmando el propósito de consolidar en el Continente las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales de las personas como atributos de la persona humana, han convenido sobre unos ciertos deberes de los Estados y derechos protegidos, así como medios de protección.

En esa medida las disposiciones sirven de coerción a los Estados para un respeto frente a los derechos y también les impone el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, ya sean legislativas o de otro carácter (podría pensarse en políticas públicas) que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidas por la Convención.

Es de especial importancia el reconocimiento de los derechos a: a la vida, contemplado en el artículo 4; a la integridad personal, contemplada en el artículo 5; y en relación con los DESC, el compromiso de adoptar tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, medidas que se encaminen al desarrollo progresivo de éstos, con medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

- Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. El protocolo se trata de una norma adoptada en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988; la cual entra en vigor para Colombia, el 16 de noviembre de 1999, en virtud de la ley 319 de 1996.

Pertenece al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es una disposición que considera la estrecha relación entre los DESC y los derechos civiles y políticos, atendiendo que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana.

Con éste se reafirma la obligación de los Estados en adoptar medidas de orden interno o usando la cooperación internacional, para lograr progresivamente, de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los DESC.

En su artículo 9 se consagra el derecho a la seguridad social, la cual debe encaminarse a que las personas puedan alcanzar los medios necesarios para llevar una vida digna y decorosa. De otra parte, el artículo 10 se encuentra dedicado al derecho a la salud, entendiéndola como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social, que pudiere llegar a tener una persona; esto, tratándose de su reconocimiento como un bien público, donde los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho.

5.1.2 Normas del Derecho Internacional Humanitario – DIH.

Haciendo referencia de manera exclusiva en ésta apartado, a lo que corresponde a la protección de las víctimas de los conflictos armados, es un asunto que como iniciativa, históricamente fue promovida por el médico ginebrino Henri Dunant

desde el año de 1859. Posteriormente estas ideas gozaron del apoyo de otros cuatro ciudadanos ginebrinos, Guillaume-Henri Dufour, Gustave Moynier, Louis Appia y Théodore Maunoir, en el año de 1863; quienes fundaron junto con el médico filántropo Dunant, un comité internacional permanente de socorro de los militares heridos, lo que convocó en Ginebra una conferencia internacional donde se sentaron las bases de la Cruz Roja. Con ello, se fueron fundando poco a poco las primeras sociedades de socorro y de la misma manera comenzaron a desarrollarse las normas competentes en la materia.

El 6 de julio de 1864, se suscribió el primer Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos en los ejércitos de campaña, el cual instituyó el símbolo de la inmunidad (una cruz sobre fondo blanco); sus principios esenciales son, el reconocer como neutrales, protegidos y respetados, las ambulancias y hospitales militares (artículo 1), y además, el cuidado y recogimiento de los militares heridos o enfermos, sea cual fuere la nación a la que pertenezcan (artículo 6). Este fue reemplazado y complementado para ajustarse a los Convenios de La Haya de 1899, mediante el Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña, del 6 de julio de 1906; dispuso que los heridos o enfermos de un ejército, caídos en poder del contendiente contrario, son prisioneros de guerra y les son aplicables las reglas generales del derecho de gentes referentes a los prisioneros (artículo 2), e igualmente se acepta como emblema el signo heráldico establecido (artículo 18).

En 1929 se emprendió una nueva conferencia diplomática reunida en Ginebra, por causa que el Convenio de 1906 fue repetidamente violando en la primera guerra mundial, en ese momento, con base en las experiencias vividas, se emprendió una segunda revisión, donde fue adoptada la Convención de Ginebra para el mejoramiento de la condición de los heridos y enfermos, brigadas y establecimientos médicos, personal, edificios, material y transportes sanitarios.

Luego aparecería la Convención relativa al trato de prisioneros de guerra del 27 de julio de 1929, cuyos antecedentes más importantes para la adopción de éstas reglas jurídicas son: el proyecto de Bruselas de 1874, los Convenios de La Haya de 1899 y 1907, y los acuerdos particulares de Berna en 1917 y 1918. Esta, contiene reglas acerca de la repatriación e internación en hospitales de países neutrales, de prisioneros de guerra por razones de salud.

Desde 1868, en Ginebra, se habían preparado las primeras reglas para adaptar a la guerra marítima los principios del Convenio de Ginebra. Esto se terminó convirtiendo en la convención de La Haya de 1899 y, finalmente, en la Convención X, para la adaptación de los principios de la Convención de Ginebra a la guerra marítima, que se firmó en La Haya hasta el 18 de octubre de 1907, cuyo propósito es otorgar protección a los buques hospitales militares, así como también a los naufragos, heridos, enfermos y prisioneros.

En 1949, tras la segunda guerra mundial, en Conferencia Diplomática del 12 de agosto, conformada por diferentes naciones (entre ellas la de Colombia), se suscribió acta por la cual se aprueban las cuatro Convenciones de Ginebra, que junto con sus dos Protocolos Adicionales de 1977, constituyen una codificación del DIH sobre la protección a víctimas del conflicto armado. A saber: a) Convenio I de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; b) Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y naufragos de las fuerzas armadas en el mar; c) Convenio III de Ginebra relativo al tratado de los prisioneros de guerra; d) Convenio IV de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra; e) Protocolo Adicional I, que complementa y desarrolla las disposiciones de los Convenios de Ginebra aplicables a casos de conflicto armado internacional, y los medios para la conducción de hostilidades atendiendo ciertas reglas del derecho de La Haya; y f) Protocolo Adicional II, donde se desarrollan y complementan, de acuerdo con el

artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, las reglas aplicables en caso de conflicto armado no internacional (es decir, conflicto armado nacional).

Atendiendo lo anterior, cabe la sobreesaltar la gran importancia que tienen las Convenciones de Ginebra en el caso particular, toda vez que implican una protección a las víctimas de los conflictos armados existiendo como parámetros mínimos, y sobre todo, el artículo 3 común a los cuatro Convenios donde se sustentan las reglas aplicables en caso de conflicto armado no internacional, y el Protocolo Adicional II que desarrolla y complementa tal disposición.

De igual forma, debe hacerse consideración de los principios y directrices básicos sobre el derecho de víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario e interponer recursos y obtener reparaciones, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005. Donde se da un enfoque orientado a la protección de las víctimas, en que la comunidad internacional afirma su solidaridad humana con las personas que han sufrido violaciones del derecho internacional, ya sea por normas del derecho internacional humanitario o del derecho internacional de los derechos humanos. Allí, se contempla en el apartado “IX. Reparación de los daños sufridos”, numeral 21, la rehabilitación de éstas personas, lo que debe incluir, entre otras cosas, la atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales.

Ha merito de lo expuesto, vale dar especial importancia, bajo las particularidades de la realidad nacional colombiana y el marco jurídico en que se expide la Ley de Justicia y Paz, a las siguientes normas:

1. Los Convenios de Ginebra. Especialmente su artículo común 3.

2. Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra. Por el cual se desarrolla y complementan las reglas aplicables en caso de conflicto armado no internacional.
3. Principios y directrices básicos sobre el derecho de víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario e interponer recursos y obtener reparaciones. Especialmente a su apartado “IX. Reparación de los daños sufridos”, numeral 21.

5.2 LEGISLACIÓN NACIONAL VIGENTE AL MOMENTO DE PROFERIRSE EL FALLO T-045 DE 2010

De acuerdo con el Dr. Pedro Pablo Camargo, “la mejor definición de la ley se encuentra en el artículo 4 del Código Civil de Colombia sin que sea necesario acudir a definiciones de autores foráneos”⁸⁴. Norma que indica: “La ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar”⁸⁵.

Tradicionalmente se entiende que éste precepto infunde el carácter general de la ley, lo cual implica que el legislador no puede expedir normas en beneficio o perjuicio de individuos determinados; en consecuencia, tienen un carácter general y abstracto que el legislador no puede desconocer.

Ahora, como la Constitución Política define un modelo de Estado en virtud sus tradiciones culturales y jurídicas, así también se adoptan las formas jurídico-

⁸⁴ CAMARGO Pedro Pablo. Introducción al Estudio Práctico del Derecho y del Estado, Editorial Leyer, Bogotá D.C. – Colombia (2008), Pág. 38.

⁸⁵ Código Civil Colombiano, artículo 4.

políticas que mejor se ajusten a la realidad nacional, o por lo menos eso se esperaría.

Asumiendo que el “Estado Social y Democrático de Derecho surgió en el siglo XX para garantizar al ser humano los DESC, sin sacrificio de sus derechos y libertades fundamentales, o sea de sus derechos civiles y políticos”⁸⁶, como afirma el Dr. Pedro Pablo Camargo, cabe considerar el desarrollo de la legislación Colombiana en punto de un equilibrio de los derechos humanos, que respondan a las circunstancias o el contexto nacional.

Como se refirió en el capítulo III del presente texto, la Ley 975 de 2005 responde a una realidad y se encuadra en lo que se llamaría una justicia transicional. Esto no como una forma especial de justicia con la cual se rompa con el precepto de que la norma tiene carácter general y abstracto, sino como una justicia adaptada a unas circunstancias especiales, que conforme como se colige en su artículo 1, tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La Ley de Justicia y Paz, no es la única norma vigente al momento que la Corte Constitucional Colombiana profiriera la sentencia T-045 de 2010 destinada a facilitar los procesos de paz, pero sí una de las más relevantes al momento de concretarse la parte motiva del fallo.

En relación con lo expuesto en éste apartado, con la intención de ahondar en el tema, se hará una breve revisión de las normas vinculadas al tema objeto de estudio lo cual permitirá concretar el marco legal en lo relativo a la legislación nacional (las siguientes también son normas desarrolladas en el marco de una justicia transicional):

⁸⁶ CAMARGO Pedro Pablo. Óp. Cit. Págs. 255 – 258.

5.2.1 Leyes.

- Ley 418 de 1997 (diciembre 26). Norma por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, entre las cuales, se prevé la atención a víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado (Título II).

En relación con aspectos relativos a la asistencia psicológica, el artículo 20 de la norma prevé en materia de salud, servicios de rehabilitación mental en los casos en que como consecuencia del atentado terrorista la persona quede gravemente discapacitada para desarrollar una vida normal.

Esta ley tendría una vigencia de 2 años a partir de la fecha de su promulgación, que posteriormente fue prorrogada por 3 años más en virtud de la ley 548 de 1999.

- Ley 782 de 2002 (diciembre 23). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada a su vez por la ley 548 de 1999, por un período de 4 años más.

Además, se realizaron algunas pocas modificaciones al texto original de la ley 418 de 1997, pero en materia de salud no hubo cambios a lo dispuesto inicialmente.

- Ley 975 de 2005 (25 de julio). Norma acerca de la cual ya se ha venido hablando con anterioridad, también conocida como la Ley de Justicia y Paz.

Dispone en su artículo 8 el derecho de las víctimas a la reparación, que entre otras cosas comprende: la rehabilitación, consiste en realizar las acciones

tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito; y una reparación colectiva, orientada a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia. Además, se reitera en el artículo 47 de la ley, la rehabilitación debe incluir atención médica y psicológica.

- Ley 1106 de 2006 (22 de diciembre). La cual prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 por un período de 4 años más, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, y se modifican algunas de sus disposiciones.

Nuevamente en materia de salud no se harían cambios a lo establecido inicialmente en el artículo 20 de la ley 418 de 1997, entre otras disposiciones que también tratan la materia. Consecuentemente se trata de una norma vigente al momento que la Corte Constitucional profirió la sentencia T-045 de 2010, y que es relativa a los aspectos que se están estudiando.

5.2.2 Decretos.

- Decreto 4760 de 2005 (30 de diciembre). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 975 de 2005.

En su artículo 9, referente a la divulgación de los derechos de las víctimas, dispone que en esos programas se deban integrar a las entidades gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las ONG y Organizaciones sociales para la asistencia de las víctimas.

Frente a la reparación de las víctimas, en su artículo 12 se reitera acerca del derecho a la reparación individual y colectiva, con acciones consistentes en la restitución, indemnización y rehabilitación, así como de reparación simbólica

que comprende medidas de satisfacción y garantías de no repetición, de conformidad con lo establecido en la Ley 975 de 2005.

- Decreto 1290 de 2008 (22 de abril). Norma por la cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de grupos armados al margen de la ley. Contemplándose allí, medidas tendientes a la indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción y medidas de no repetición para las víctimas.

Se establece en su artículo 9, que el Estado prestará a las víctimas que lo requieran, asistencia para su recuperación de traumas físicos y psicológicos sufridos como causa del tipo de victimización a que fueron sometidos, por medio del programa que desarrolla el decreto en mención.

5.2.3 Resolución 438 de 2007 (25 de mayo).

Donde el Defensor del Pueblo, en uso de sus facultades constitucionales y legales, dispuso un procedimiento para la orientación y atención de las víctimas en el marco de la ley 975 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

Allí se colocó en el artículo 4, el propósito de responder a la necesidad de ofrecer una atención personalizada, y consiente de los efectos que los hechos violentos pudieron haber generado en la víctima y sus familiares próximos, medidas en orientación y atención psicosocial para brindar herramientas que faciliten, mediante una atención básica, la superación de los efectos físicos y emocionales generados por los hechos violentos, la manera de enfrentar el proceso penal en el que va a participar y la reconstrucción de su proyecto de vida, además de recibir asesoría para acceder a los servicios sociales correspondientes para mejorar su calidad de vida (salud, educación, vivienda, etc.), y remitir a las entidades y organizaciones públicas y privadas que puedan apoyar su proceso de

recuperación emocional, lo mismo que en la reconstrucción de su proyecto de vida.

Con preeminencia para el caso, hasta aquí constaría la dogmática jurídica nacional en que se profirió el fallo T-045 de 2010, normas circundantes a la cuestión que aquí se estudia. Claro, debe resaltarse nuevamente, se trata de una legislación que por las particularidades que trabaja, originan una justicia transicional, no como una forma especial de justicia sino como una justicia adaptada al contexto, claro está.

6. FUNCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER AL FALLO T-045 DE 2010

A considerar, Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho, que en términos dogmáticos del Dr. Pedro Pablo Camargo, está llamado a reforzar “el reconocimiento y protección, en buena medida, de los derechos económicos, sociales y culturales, para amparar a los sectores mayoritarios desprovistos de tal tipo de derecho debido al sistema económico liberal primitivo que concentra la riqueza en pocas manos”⁸⁷, lo que permite actualmente el reconocimiento de los derechos humanos como totalidad, prescindiendo de clasificaciones que puedan responder a teoremas filosóficos, jurídicos o incluso políticos.

Igualmente, facilitando la gobernabilidad del territorio nacional, con la Carta Política de 1991 se adoptó la modalidad de descentralización geográfica, la cual en nuestro ambiente jurídico se expresa con las llamadas entidades territoriales, con la que se provee a éstas secciones mecanismos para la administración de asuntos regionales.

La organización territorial esta conformada por departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, de acuerdo como se dispone en el artículo 286 de la Constitución Nacional. Hay que hacer un par de precisiones en éste sentido:

1. A la fecha no existe una ley orgánica que reglamente y dé orden a las entidades territoriales indígenas, lo que implica una omisión legislativa absoluta; pero, por vía jurisprudencial la Honorable Corte Constitucional se ha encargado de regular ciertas situaciones, perfilando a los resguardos indígenas con características administrativas territoriales. Un aspecto que

⁸⁷ CAMARGO Pedro Pablo. Óp. Cit. Pág. 252

se tratará más adelante en relación con las funciones que les pueden ser atribuidas para solucionar las necesidades insatisfechas en salud.

2. La norma también dispone que además de la división general, que se acaba de enunciar, eventualmente pudieran existir otras que fije la ley para el debido desarrollo de las funciones y servicios a cargo del Estado; sin embargo, por ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial es que éstas no han nacido a la vida jurídica. Por lo tanto, no hay lugar a considerar unas posibles funciones que pudieran llegar a tener éstos prospectos.

Por lo pronto, cabe pensar, las entidades territoriales deben de tener la autonomía para la gestión de sus asuntos y para la planificación del territorio nacional. Y efectivamente, así es, en virtud de lo cual el artículo 287 del Estatuto Superior atribuye los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les corresponda; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. Además, “los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas están facultados para adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario”⁸⁸.

La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se dispone conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, contemplados por el artículo 288 Superior.

Ahora, para comprender las funciones constitucionales y legales atribuidas en la materia, se debe tener en cuenta: éstas son regladas por normas tan amplias que conllevan el uso de términos generales, donde fácilmente podría preverse la obligación de intervenir en la prestación de servicios de salud en cualquier función.

⁸⁸ Constitución Política Nacional de Colombia de 1991, artículo 289.

Por eso, se entrara a mencionar cuales son las funciones que se relacionan más directamente con la intervención de éstos organismos en servicios de salud para solucionar necesidades insatisfechas, que es lo que ocupa éste capítulo, y con posterioridad se dedicará un estudio más detenido en lo que corresponde estrictamente a mecanismos que de aquí se puedan deducir; esto último, por tratarse de una parte fundamental de la investigación que demanda un análisis más detenido a lo que pueda expresar la norma.

6.1 FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS DEPARTAMENTOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES EN SALUD DE LAS VÍCTIMAS

De acuerdo con el artículo 297 de la Constitución, la creación y formación de los Departamentos corresponde al congreso, siempre que se cumplan los requisitos que exige la ley orgánica de ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consultas, dispuestos por la misma Constitución.

De acuerdo con el artículo 298 constitucional, las funciones generales de los Departamentos son las siguientes: administrar los asuntos seccionales; planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio; ejercer funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de acción municipal; de intermediación entre la nación y los municipios; y de prestación de los servicios que determine la constitución y las leyes. Estas funciones generales se desarrollan por medio de las otorgadas a las asambleas y a los gobernadores.

Los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución, ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de

intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Para el desarrollo de estas atribuciones generales, cuentan con dos figuras básicas, la Asamblea Departamental y el Gobernador.

La Asamblea Departamental es una corporación político-administrativa de elección popular, está compuesta de diputados, elegidos popularmente, con calidad de servidores públicos, en número de 11 a 31, según la población del departamento, para períodos institucionales de cuatro años y son reelegibles indefinidamente⁸⁹.

El Gobernador es un funcionario de elección popular, para un período de cuatro años, sin que pueda ser elegido para el período siguiente. Es el jefe de la administración seccional, representante legal del departamento y agente del presidente de la república para el mantenimiento del orden público, para la ejecución de la política económica general y para los asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Es decir, que el gobernador es una autoridad en la cual se manifiesta tanto el fenómeno de la descentralización como el de la centralización. Aunque predomina el primero de ellos cuando actúa como jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; mientras que, cuando lo hace como agente del presidente de la república, es una autoridad centralizada, no obstante desconcentrada.

Además de lo contemplado por la Carta Política se encuentra el Código de Régimen Departamental proferido por Decreto 1222 de 1986, que plantea funciones de la siguiente manera: en su artículo 7 frente los Departamentos; en el artículo 60, que es complementario al artículo 300 de la Constitución Nacional (modificado y adicionando por los actos legislativos 01 de 1996 y 01 de 2007), se ocupa de las Asambleas Departamentales, a las cuales se tienen como

⁸⁹ A propósito, pueden verse los artículos 299 de la Constitución Nacional y 44 del Decreto 1222 de 1986.

autoridades político-administrativas; y las del Gobernador están expresadas en los artículos 94 y 95, que son complementarios al artículo 305 de la Norma Superior

Vale manifestar, existen otras instituciones para la gestión departamental y sus atribuciones constitucionales y legales. Y es lógico, siempre que el departamento requiere de otros organismos o instituciones para el desarrollo de su función administrativa, además de la Asamblea Departamental y el Gobernador.

Con fundamento en la autonomía administrativa, el Departamento, por conducto de sus organismos principales (Asamblea y Gobernador) puede determinar su propia estructura y funciones de los organismos y dependencias que así se creen. Ello propicia la creación de secretarías, departamentos administrativos, y con las facultades de descentralización especializada por servicios, existen establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de económica mixta departamentales.

Acabando de exponer el marco jurídico general por el cual se realizan atribuciones constitucionales y legales a los Departamentos y sus autoridades, se entra a colegir aquellas dispuestas para la satisfacción de necesidades en salud que se demanden al interior del territorio. Así pues:

- Funciones que corresponden a los Departamentos. El artículo 298 de la Constitución dispone la administración de los asuntos seccionales, planificar y promover el desarrollo social dentro de su territorio, ejercer las funciones administrativas de coordinación y de complementariedad de acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios, y de prestación de los servicios que determine la constitución y las leyes. Disposiciones que permiten desarrollar lo que en otros términos también implica, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en el Estatuto Superior, pudiendo responder a sus habitantes por

el derecho a la salud como campo de bienestar relacionado a las políticas departamentales, que según el artículo 4 de la Ley 100 de 1993 (norma vigente para la fecha en que fue proferida la sentencia T-045 de 2010), se trata de un servicio público esencial obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado.

El artículo 7 del código de Régimen Departamental, Decreto 1222 de 1986, determina unas ciertas funciones y para tal efecto se destaca:

- En su literal “a”, contempla la participación de los Departamentos en la elaboración de planes y programas nacionales para el desarrollo social, y del mismo modo, el literal “c” ordena la promoción de los planes respectivos. Aspecto que se concretan de dos formas: 1) la intervención de los Gobernadores en el diseño, la orientación y evaluación de políticas públicas colombianas (en la materia obviamente), en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y las representaciones y autoridades de las demás entidades territoriales; y 2) la implementación de tales políticas con la intención, precisamente, de promover y ejecutar el cumplimiento de los planes respectivos.

Para tal efecto, el DNP es una autoridad que existe desde 1968 y a partir de entonces cuenta con diversos programas, entre ellos los que se despliegan a consideración de las circunstancias de vida de la población a manera de un algo que se encuentra ligado al desempeño de los diferentes sectores sociales, como puede ser el de la salud, y con la atención necesaria se procura el fortalecimiento del capital humano; un aspecto donde la autoridad Departamental debe intervenir⁹⁰.

⁹⁰A propósito, la información puede verse o encontrarse en el portal WEB del DNP: [<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Qui%C3%A9nesSomos/Misi%C3%B3nvisi%C3%B3norigen.aspx>]
(visto a los 3 días del mes de junio de 2011)

- El literal “b” expresa claramente la función de cumplir con la asistencia de servicios nacionales o coordinar su cumplimiento y prestación, e igualmente, el literal “f” ordena la asistencia en los servicios que les señalen la Constitución y las Leyes. Recordando, la seguridad social en salud es un servicio público esencial a cargo del Estado, que por lo mismo, requiere la coordinación en su cumplimiento con la intervención de las autoridades Departamentales; dicho de otra forma, la salud debe considerarse como uno de los servicios donde estas Entidades deben coordinar su prestación y asistencia.
- Funciones que corresponden a las Asambleas Departamentales. El artículo 300 de la Constitución y 60 del Régimen Departamental, consagran, como ya se mencionó, pautas que están íntimamente relacionadas, y que en materia de prestación de servicios en salud se pueden asumir así:
 - El artículo 300 de la Constitución en sus numerales 1, 2 y 3, y el artículo 60 del Estatuto del Régimen Departamental en igualmente en sus numerales 1, 2 y 3, contemplan la reglamentación de los servicios a cargo del Departamento, y la expedición de disposiciones relacionadas con el desarrollo social en consonancia con la planeación, acompañado con la elaboración de técnicas para su respectiva ejecución.

Lo que implica, la intervención de las Asambleas Departamentales dictando pautas que tiendan a garantizar la salud como el derecho humano social que es y aspectos relacionados con la seguridad social en salud.

- De forma exclusiva dispone el artículo 300 del Estatuto Superior, numeral 10, que corresponde a las Asambleas Departamentales, en concurrencia con los respectivos municipios, regular, entre otros aspectos, la salud.

Función expresa en la materia, y permite hablar de la intervención en sectores sociales específicos, mediante la expedición de las ordenanzas que fueran necesarias, como disposiciones para el arreglo de asuntos que son de su incumbencia.

Así, estas autoridades pueden dictar ordenanzas en materia de salud, las que imponen obligaciones y crean derechos a los asociados (según el artículo 72 del Decreto 1222 de 1986).

- Funciones que corresponden al Gobernador:
 - El numeral 1 similar en los artículos 305 de la Constitución y 94 del Decreto 1222 de 1986, le atribuyen el cumplir y hacer cumplir la constitución, las leyes, los decretos del gobierno y las ordenanzas de las asambleas departamentales. Normas que repercuten sobre aquellas disposiciones que estén diseñadas para la promoción en salud y seguridad social.
 - El numeral 2 similar de los artículos 305 de la Constitución y 94 del Decreto 1222 de 1986, contemplan la dirección y coordinación de la acción administrativa del Departamento, atributos que se materializan al momento en que ésta autoridad interviene en el desarrollo de políticas públicas tendientes a promover el desarrollo social. Que se relacionan con los numerales 4 del artículo 305 de la Constitución y 3 del artículo 94 del Decreto 1222 de 1986, donde le facultan para la promoción de proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo social.
 - Por su parte, el numeral 3 del artículo 305 del Estatuto Superior, contempla la dirección y coordinación de servicios nacionales por delegación Presidencial (que se contempla en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución). Recordando, la salud es un servicio público a cargo del

Estado y que por tanto, corresponde vigilar que se brinde en los términos establecidos por la Constitución y las Leyes, en principio al Presidente de la República, en su calidad de suprema autoridad administrativa, y por delegación a los Gobernadores, en calidad de jefes de las administraciones regionales.

- Funciones que corresponden a las instituciones para la gestión departamental. Muchas de éstas por tratarse, como ya se mencionó, de organismos creados a conveniencia del departamento, la función administrativa para el cumplimiento de objetivos constitucionales y legales para la satisfacción de necesidades en salud puede variar dependiendo de las políticas públicas gestionadas en cada departamento.

6.2 FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS DISTRITOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES EN SALUD DE LAS VÍCTIMAS

La Constitución Política de 1991 consagra la existencia de cinco entidades territoriales del orden local sometidas a régimen especial respecto de los municipios comunes, que les da el carácter de Distrito, a saber: el Distrito Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla, los cuales conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.

El artículo 322 de la Carta Política dispone que, Bogotá como Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organice como Distrito Capital. De acuerdo con el Dr. Libardo Rodríguez, “la existencia del distrito capital de Bogotá encuentra su explicación en el derecho comparado, ya que, por lo

general, la organización administrativa de las grandes ciudades del mundo, y particularmente de las capitales de los países, están sometidas a un régimen especial y diferente del que tienen los municipios normales. Situación que se justifica por los problemas específicos que presentan esas ciudades, debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metrópoli por la mezcla de gentes de diferente procedencia y al hecho de ser sede de las autoridades nacionales”⁹¹.

El actual Estatuto Orgánico De Bogotá esta contenido en el Decreto 1421 de 1993, dictado por el Presidente de la República con fundamento en la facultad especial que le fue conferida por el artículo transitorio 41 de la Constitución Política de 1991. De acuerdo con el artículo 5 del citado estatuto, el gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de los siguientes órganos: el Concejo Distrital, el Alcalde Mayor, las juntas administradoras locales, los Alcaldes y demás autoridades locales, y las entidades que cree y organice el concejo distrital.

La misma norma expresa que son organismos de control y vigilancia la personería, la contraloría y la veeduría.

Además, el artículo 54 del estatuto precisa que la estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado y el de las localidades. El sector central esta compuesto por el despacho del Alcalde Mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado, por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos.

⁹¹ RODRIGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia, Editorial Temis, Novena Edición, 2004. Pág. 207

En relación con los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, lo único que expresa la Constitución en su artículo 328, modificado por el Acto Legislativo No. 2 de 2007, es que “ellos conservan su régimen y carácter”, lo cual quiere decir que se mantiene la vigencia de los Actos Legislativos No. 1 de 1987, 3 de 1990 y 1 de 1993, que los crearon. De acuerdo con dichos actos, el legislador podrá dictar para ellos un estatuto especial que contenga su régimen fiscal, administrativo y normas especiales para sus fenómenos económicos, sociales, culturales, turísticos e históricos, lo cual se encuentra contenido en la Ley 768 de 2002.

El artículo 11 de la Ley 768 de 2002 contempla que, dadas las características especiales del territorio bajo jurisdicción de las ciudades de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta, resultantes de la configuración geográfica y paisajística, las condiciones ambientales, urbanísticas, histórico culturales, así como de la serie de ventajas que en razón de los atractivos de sus recursos y la ubicación estratégica de éstos, se derivan para el desarrollo y crecimiento de la producción económica en los ámbitos industrial, portuario, comercial, turístico y para el fomento cultural; y por virtud de lo previsto en esta ley, a los órganos y autoridades de cada uno de los distritos corresponderán determinadas atribuciones de carácter especial en lo relacionado con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de tales recursos y de los bienes de uso público o que forman parte del espacio público o estén afectados al uso público dentro del territorio de sus respectivas jurisdicciones; los cuales estarán sujetos a las disposiciones y reglamentaciones que expidan los órganos y autoridades distritales encargadas de tales asuntos, sin perjuicio de las funciones de la DIMAR (Dirección General Marítima). Y entre las atribuciones especiales que contempla el artículo 9 de la norma en mención, se dispone que a éstos les corresponda ejercer las siguientes atribuciones:

1. Orientar la acción administrativa de los gobiernos distritales hacia el desarrollo industrial, portuario o turístico del Distrito, considerados como

factores determinantes para impulsar el desarrollo económico y mejoramiento social de la población del respectivo distrito.

2. Presentar proyectos de acuerdo sobre los planes o programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, con énfasis en aquellos que sean de especial interés para el Distrito, en las áreas del turismo, la industria, la actividad portuaria, el transporte multimodal, las telecomunicaciones y la educación.
3. Coordinar, vigilar y controlar las actividades que se desarrollen dentro de su jurisdicción, que se encaminen a la recuperación de bienes y tesoros pertenecientes al patrimonio de la Nación ubicada en jurisdicción de uno u otro Distrito.

El Distrito de Buenaventura fue creado por el Acto Legislativo No. 2 de 2007, en el cual se expresa que su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y, en lo dispuesto en ellas, las disposiciones vigentes para los municipios. La norma fue modificada por sentencia C-033 de 2009, donde se declara inexecutable la expresión “y Tumaco”, calificándole también como Distrito, al igual que los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 1, por los cuales se da calidad de Distrito a las ciudades de Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta.

Sin embargo, a la fecha no se ha expedido norma por la cual se regule el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito de Buenaventura, salvo las disposiciones vigentes y comunes para los regímenes municipales.

Por lo tanto, las funciones constitucionales y legales atribuidas para satisfacer las necesidades en salud que puedan darse en los territorios Distritales se pueden deducir de la siguiente manera: si bien el artículo 322 de la Constitución está dispuesto para regular materias pertinentes al régimen especial del Distrito Capital de Bogotá e igualmente, a los demás Distritos se les reconoce por aparte

mediante el artículo 328 de la misma norma, debe considerarse en términos del párrafo 4 del artículo 322, que en general a las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito, lo que definitivamente permite el impulso en la elaboración de planes o programas para desarrollo social en salud.

6.3 FUNCIONES ATRIBUIDAS A LOS MUNICIPIOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES EN SALUD DE LAS VÍCTIMAS

El municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.⁹²

El Municipio, tal como lo muestra la Constitución Política de Colombia (artículo 311), es parte fundamental de la organización territorial; similar a aquella analogía que con frecuencia se hace de la familia como núcleo de la sociedad, no queda mal indicar que el Municipio es al Estado lo que la familia a la sociedad. El Municipio, sin duda alguna, es la representación de una comunidad, de sus

⁹² Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz.

actividades y el encargado de velar por el buen desarrollo de sus asociados o integrantes, en la medida en que las personas dependen de las herramientas que se le brinden en su espacio de convivencia; es por ello que el Estado en representación del pueblo de Colombia y por el interés del progreso nacional, otorga esa importante cualidad a ciertas áreas, volviéndolas mucho más que un simple terreno o espacio, dándoles el carácter de entidades territoriales. Ello implica una cierta autonomía jurídica para eso que llamamos Municipios y consecuentemente, de dicha autonomía derivan derechos para con el Estado, así como los que aparecen en el artículo 287 de la Constitución Política Nacional:

1. El derecho de gobernarse por sus propias autoridades.
2. Se les atribuye la capacidad de ejercer las competencias que les sean inherentes.
3. Pueden causar sus propios recursos y determinar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Y por ultimo, tienen participación en las rentas nacionales.

Por otra parte, también se halla la vigencia de la Ley 136 de 1994, con la cual se consignan las atribuciones dispuestas para los Municipios y sus autoridades, de donde se toman en cuenta aquellas dispuestas para la satisfacción de necesidades en salud que se demanden al interior del territorio. Así pues:

- Funciones que corresponden a los Municipios:
 - Para la gestión en salud se puede hacer acotación al artículo 311 de la Constitución, donde faculta a la entidad para “velar por la prestación de servicios públicos, realizar obras que permitan el progreso social, promover la participación de la comunidad así como el mejoramiento cultural y social de la población y cumplir con las demás asignaciones que demande la

constitución y las leyes”⁹³. Teniéndose de presente que el derecho a la salud es un derecho de carácter social y por ende debe incluirse dentro de las políticas públicas que se desarrollen para el mejoramiento social, perdonando la redundancia de la idea.

- En relación con el artículo 3 de la ley 136 de 1994 se rescatan las facultades atribuidas para: la administración y prestación de servicios públicos, toda vez que la seguridad social en salud se brinda como uno de éstos; la promoción de la participación en el mejoramiento social, donde necesariamente debe de tenerse de presente los DESC, y entre ellos lo referente a salud; el cuidado social; sanear las falencias en el sector salud; y cuidar el mejoramiento social de la comunidad. Referentes estipulados en los numerales 1, 3, 4, 5 y 7, de la norma mencionada.
- Funciones que corresponden a los Consejos Municipales. De acuerdo con el artículo 312 de la Constitución Nacional son pertinentes, sobre todo, aquellas atribuciones que permiten:
 - Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios, como uno de ellos puede ser el de seguridad social en salud.
 - Y la adopción de planes para el desarrollo social.
- Funciones que corresponden a los Alcaldes Municipales. Del artículo 315 de la Carta Política se aprecian atribuciones dispuestas para: cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley, los decretos, las ordenanzas y acuerdos; dirigir la acción administrativa del municipio; y presentar al concejo municipal los proyectos de acuerdo sobre planes de desarrollo social.

⁹³ Constitución Política Nacional de Colombia, artículo 311.

Y con arreglo a la Ley 136 de 1994, en su artículo 91, corresponde:

- En relación con el Concejo: La presentación de proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo social, coordinados con los planes departamentales y nacionales.
 - En relación con la Nación, el Departamento y a las autoridades jurisdiccionales: la coordinación y supervisión de los servicios, que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales e informar a los superiores de las mismas de su marcha y del cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios respectivos en concordancia con los planes y programas de desarrollo municipal.
 - En relación con la Administración Municipal: el dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; y la coordinación de las actividades y servicios de los establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del municipio.
 - En relación a la Ciudadanía: facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal, por cuanto permite la intervención activa de las personas en aspectos tan importantes como la elaboración de políticas públicas que permitan la mejora de necesidades sociales.
- Funciones que corresponden a la Personería Municipal. En términos generales se resalta la función que tiene de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.

En últimas, el Personero Municipal cumple la labor de velar por los derechos humanos de la ciudadanía.

- Funciones que corresponden a las comunas, corregimientos, juntas administrativas locales y corregidores. Se resalta la previsión que se hace en el artículo 318 de la Constitución, donde los consejos tienen la posibilidad para dividir los municipios en comunas y en corregimientos, cada una con su junta administrativa; participando en la elaboración de programas municipales de desarrollo, vigilando y controlando la prestación de servicios municipales y el desarrollo social.
- Funciones que corresponden a las Áreas Metropolitanas y a las Asociaciones de Municipios. Es de rescatar, estas figuras de carácter administrativo permiten que la gestión social y la prestación de servicios en los Entes Municipales, sea cada vez más eficiente permitiendo el desarrollo progresivo.

Por lo tanto, abrazan los criterios constitucionales sobre los cuales se eroga el Estado Colombiano, a pretender el servicio por la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política.

6.4 ASPECTOS REFERENTES A LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

La naturaleza del ordenamiento territorial es una política Estatal que busca la consolidación de la apropiada organización del Estado, a través del desarrollo de las figuras de integración poblacional.

En efecto, el mandato Constitucional del artículo 286 le da carácter de entidad territorial a los territorios indígenas, que se caracterizan por ser áreas de asentamiento de uno o más pueblos indígenas que realizan sus actividades sociales, económicas y culturales, y que han sido reconocidos legalmente. Esto es la sesión de autonomía cultural, política, administrativa y presupuestal para la gestión de sus propios asuntos, dando identidad jurídica a los pueblos que integran dichos territorios.

El artículo 330 del Estatuto Superior, prevé que los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, ejerciendo las siguientes funciones: velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios; diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; percibir y distribuir sus recursos; velar por la preservación de los recursos naturales; coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio; colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional; representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y las que les señalen la Constitución y la ley. Sin embargo, hasta el momento el Congreso no ha expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial prevista en la Constitución que reglamente a éstos entes, por lo cual, esta figura de territorios indígenas posee un fuerte limitante en su función, a tal punto que el Dr. Libardo Rodríguez afirma que “no tiene aun aplicación”⁹⁴.

A pesar de lo indicado por el Dr. Rodríguez en su obra Estructura del Poder Público en Colombia, se observa que por vía jurisprudencial la Honorable Corte

⁹⁴ RODRÍGEZ Libardo. Óp. Cit. Pág. 225.

Constitucional ha tenido que sobrellevar esta problemática de omisión legislativa absoluta, regulando la materia sobre varios aspectos. Entre los cuales se deben exponer las apreciaciones referentes a: los resguardos con atribuciones administrativas territoriales y la autonomía de las comunidades indígenas (también se ha considerado en fallos de la Corte casos relacionados con la jurisdicción y el fuero especial de las comunidades indígenas, que para éste estudio no tiene relevancia, pero que son muy importantes e incluso trascendentales al momento de ponerse en aplicación reglas de autonomía que tienen las comunidades aborígenes en el territorio nacional).

En tal efecto, se observan los siguientes principios, dispuestos para el reconocimiento multicultural de los Territorios Indígenas:

1. Identidad: como el derecho de los pueblos a reafirmar sus instituciones, organización, valores y prácticas culturales.
2. Autonomía: es decir, a regirse por sus normas, costumbres, tradiciones culturales, uso oficial de sus lenguas y dialectos, y reconocimiento de prácticas que en cualquier caso, no contraríen la Constitución y la Ley.

El concepto de principios y sobre todo, los principios anteriormente mencionados, se sugieren como limitantes o generalidades requeridas al respecto. Pudiéndose reflexionar que, la categorización de Entidad Territorial Indígena debe darse formalmente a partir de usos, costumbres y cultura de los grupos, de igual manera podrían comprender un área administrativa de uno o más departamentos o municipios, lo cual no implica un perjuicio en la administración a cargo de Alcaldes y Gobernadores, sino un beneficio, porque el ejercicio gubernamental implica el trabajo en conjunto de los representantes de las diferentes entidades territoriales.

En un marco jurisprudencial, enseguida se hará mención de valoraciones, que perfectamente podrían llamarse emblemáticas, realizadas por la Corte al momento

de entrar a considerar los resguardos indígenas con atribuciones administrativas territoriales y acerca de la autonomía de las comunidades indígenas:

- Los Resguardos Indígenas con atribuciones administrativas territoriales. La Corte Constitucional Colombiana, considera en la sentencia T-634 de 1999, a los resguardos como ámbitos territoriales, diciendo que, “son algo más que un terreno y algo menos que Territorio Indígena, y precisa, el resguardo indígena cabe en la clasificación que hace el artículo 246 de la Constitución Política (es decir, en la de ámbito territorial)”⁹⁵; haciendo posibles las funciones jurisdiccionales dentro de los resguardos.

Como dentro de la juridicidad Occidental es inadmisibile que la tierra sea sujeto de derecho, entonces, la Corte ha inferido que la Constitución otorga no solo la existencia de un terreno, sino también le concede una identidad en la medida que hace parte de una expresión cultural de la nación. En otro sentido, “es el reconocimiento a la identidad cultural y a la autonomía que se reviste en los valores culturales y espirituales de los pueblos aborígenes”⁹⁶.

- La autonomía de las Comunidades Indígenas. En la sentencia T-552 de 2003, la Corte Constitucional respalda la autonomía de las comunidades indígenas al reconocer la diversidad cultural y étnica, permitiendo ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial; es decir, se le reconoce autonomía a la comunidad indígena en la medida que se les permita ejercer sus propias normas y procedimientos jurisdiccionales, siempre y cuando no se atente con la Constitución Política y la Ley⁹⁷.

⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 1999, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero. También se pueden ver los fallos T-188 de 1993, T-342 de 1994, SU-039 de 1997, entre otros, por los cuales se ha venido desarrollando línea jurisprudencial.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 2003, con ponencia del Magistrado Dr. Rodrigo Escobar Gil. También se pueden ver los fallos T-188 de 1993, T-349 de 1996, SU-510 de 1998, entre otros, por los cuales se ha venido desarrollando línea jurisprudencial.

No se puede determinar de manera plausible y con exactitud, unas funciones o atribuciones distintas a las generales, dispuestas en el artículo 330 de la Constitución, con las que se logre hablar acerca de unas facultades específicas que poseen las Entidades Territoriales Indígenas para la solución de necesidades insatisfechas en salud.

Pero por integración de la norma y atendiendo los precedentes jurisprudenciales, mandatos por los cuales debería ser indispensable reconocer los ámbitos territoriales con funciones jurisdiccionales y la autonomía de las comunidades para ejercer sus propias normas, compromete a reflexionar acerca del ejercicio gubernamental como un trabajo en conjunto donde las autoridades departamentales, distritales, municipales e indígenas (en sus ámbitos), reconozcan la diversidad cultural del territorio nacional y se encarguen de formular políticas sociales que integren a los diferentes sectores. Así, por lo menos, se hacen aproximaciones al respecto.

7. MECANISMOS CON QUE CUENTAN LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA ATENDER EL FALLO T-045 DE 2010

De la evaluación de los casos que efectuada la Corte en uso de sus facultades constitucionales, por revisión, y que fuere resuelta en la sentencia T-045 del 2 de febrero de 2010, se desprende que:

Se requiere el diseño e implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales, producidos por su exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica en el país⁹⁸.

En efecto, se evidencia que la atención en salud a este sector poblacional se circunscribe únicamente a los planes básicos contemplados en el Régimen Contributivo y en Régimen Subsidiado que no incluye, entre otras cosas, atención psicosocial mediante profesionales especializados, ni atención de mediana y alta complejidad en el caso del Régimen Subsidiado. A mucho, el Régimen Subsidiado contempla únicamente atención de urgencias para pacientes con trastornos mentales y la consulta ambulatoria de valoración psicológica, conforme con el artículo 28 del Acuerdo No. 03 de 2009 de la Comisión de Regulación en Salud (CRES). E igualmente, el Alto Tribunal observa que éstos planes carecen aún de la implantación de un enfoque diferencial en la prestación de los servicios de salud

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

teniendo en cuenta factores como el género, la etnia, la edad, las condiciones psicosociales, entre otros.

De tal suerte que en el fallo referido se ordena al Ministerio de la Protección Social que, en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la notificación de la providencia, en coordinación con las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial, diseñe e implemente “protocolos, programas y políticas necesarias de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales”⁹⁹, derivados por la exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica Colombiana. Igualmente, se prescribió que estos protocolos, programas y políticas deben, como mínimo, comprender:

1. Un ámbito de cobertura necesario y obligatorio que le permita enfrentar la realidad fáctica de las víctimas de desplazamiento forzado, en particular las afecciones a su salud mental y emocional así como al proyecto de vida y las relaciones con el entorno familiar, cultural y social.
2. Sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial.
3. Construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación.
4. Incorporar estrategias que permitan abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por los hechos violatorios en alta y mediana complejidad; ya que lo colectivo se convierte en condición para garantizar un entorno adecuado y protector de la salud mental. De igual manera, se deben contemplar los entornos culturales e históricos.
5. Fortalecer la capacitación de los trabajadores de la salud en temas de impactos psicosociales de la violencia sociopolítica, atención psicosocial en el campo de la salud mental y cuestiones relacionadas con el género y otros

⁹⁹ Ibíd.

impactos diferenciales como la etnia y la edad, de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tienen para la salud la violencia, especialmente aquellas relacionadas con la afectación por la violencia sociopolítica.

6. Garantizar el acceso a los medicamentos, procedimientos, diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, como vía para atestiguar servicios oportunos, pertinentes y adecuados. Además, debe asegurarse la articulación interinstitucional que permita viabilizar las intervenciones encaminadas al restablecimiento de la salud.
7. Garantizar, se disponga de profesionales capacitados y cualificados en el área médica, de atención psicosocial y psiquiátrica y de otros profesionales, que después de la evaluación se consideren necesarios, y que se disponga también de los recursos materiales necesarios para el abordaje de la problemática expuesta, durante el tiempo que sea necesario.
8. Estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector.
9. Estos programas deben contar con indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, así como los criterios de racionalidad señalados por la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237 de 2008.¹⁰⁰

Y para asegurar el cumplimiento de estas órdenes por parte de las distintas autoridades, se comunicó la sentencia mencionada al Defensor del Pueblo y al Procurador General de la Nación para que, dentro de la órbita de sus competencias, efectúen un seguimiento del cumplimiento al fallo y vigilen la actuación de las autoridades.

De otra parte, el Estado se encuentra facultado para intervenir en el servicio público de seguridad social en salud, conforme a las reglas de competencia

¹⁰⁰ *Ibíd.*

dispuestas en los artículos Constitucionales: 48, que pone a consideración, se trata de un servicio público de carácter obligatorio prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado; 49, donde se reafirma que al Estado le corresponde organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes; 334, referido a la dirección e intervención a cargo del Estado en la prestación de los servicios públicos; y del 365 al 370, normas que contemplan la finalidad social del Estado y de los servicios públicos. Ello, con la mira de garantizar la observancia de los principios consagrados en la Constitución y la Ley, asegurar el carácter obligatorio de la seguridad social en salud y su naturaleza de derecho social para todos los habitantes de Colombia, desarrollar las responsabilidades de dirección, coordinación, vigilancia y control de la seguridad social en salud y de la reglamentación de la prestación de los servicios de salud, lograr la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social en salud permitiendo progresivamente el acceso a los servicios de educación, información y fomento de la salud y a los de protección y recuperación de la salud a los habitantes del país, establecer una atención básica y organizar los servicios de salud en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

Igualmente, en las ordenes impartidas al Ministerio de la Protección Social, como ente regulador de la protección social (valga la redundancia) en materia de salud pública, asistencia social, entre otras, a las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial y del SNAIPD, que en atención a los artículos 60 y 174 de la Ley 100 de 1993 (normas existente al 2 de febrero de 2010 y aun vigentes en la actualidad) comprende a las instituciones de dirección, las entidades de promoción y prestación de servicios de salud, que por ley corresponde a los departamentos, distritos y municipios, funciones de dirección y organización de los servicios de salud para éste servicio. De ahí la necesaria intervención de las entidades territoriales para dirigir, coordinar, vigilar y controlar

que se cumplan con las ordenes complejas que se permite elevar la Corte Constitucional en sentencia T-045 de 2010.

Como en el capitulo anterior se realizó una descripción de las funciones constitucionales y legales que le son atribuidas a las entidades territoriales para solucionar necesidades insatisfechas en salud de la población, ahora se expondrán los mecanismos con que cuentan las entidades territoriales para fomentar el desarrollo de protocolos, programas y políticas necesarias, de atención en salud que respondan a las demandas particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales.

Entiéndanse a tales protocolos como todo conjunto de procedimientos específicos establecidos en un plan de trabajo, a los programas como una serie de acciones organizadas con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y a las políticas como todas aquellas actividades necesarias que dirijan la acción del gobierno en beneficio de la sociedad. Que palabras más o palabras menos, pueden ser desarrolladas atendiendo el modelo Constitucional Colombiano a través de la gestión social y prestación de servicios que corresponde a las entidades territoriales, lo que permite la integración y desarrollo progresivo del Estado; actividades que se materializan en el ejercicio administrativo de sus autoridades.

7.1 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS DEPARTAMENTOS

A estas entidades se les atribuye las funciones de administrar los asuntos seccionales, planificar y promover el desarrollo social dentro de su territorio, ejercer las funciones administrativas de coordinación y de complementariedad de acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios, y de

prestación de los servicios que determine la constitución y las leyes, entre éstos el de salud, como bien se ha venido mencionando con antelación.

El artículo 7 del Decreto 1222 de 1986, por el cual se expide el Régimen Departamental, contempla la participación de los Departamentos en la elaboración de planes y programas nacionales para el desarrollo social, y del mismo modo ordena su promoción. Que para tal efecto los mecanismos idóneos son:

1. La intervención de los Gobernadores en el diseño, la orientación y evaluación de políticas públicas colombianas, en conjunto con el DNP y las representaciones y autoridades de las demás entidades territoriales.
2. La promoción e implementación de tales políticas a través de sus autoridades con la intención, precisamente, de promover y ejecutar el cumplimiento de los planes respectivos.

La misma norma también contempla la función de cumplir con la asistencia de servicios nacionales o coordinar su cumplimiento y prestación, ordenando la asistencia en los servicios que les señalen la Constitución y las Leyes. Para tal efecto, las autoridades de administración con que cuentan las entidades departamentales poseen mecanismos suficientes para alcanzar la consecución de tales fines.

7.1.1 Referentes a las Asambleas Departamentales.

Según el artículo 72 del Decreto 1222 de 1986, el mecanismo de intervención que disponen estas autoridades para ejecutar su actividad administrativa al respecto, son las ordenanzas, las que imponen obligaciones y crean derechos a los asociados. Con ello se alcanza la promoción social, donde se contemplan la reglamentación de servicios a cargo del territorio, y la expedición de disposiciones relacionadas con el desarrollo social en consonancia con la planeación,

acompañado con la elaboración de técnicas para su respectiva ejecución. Lo que permite, la intervención de las Asambleas Departamentales para establecer pautas que tiendan a garantizar la salud como el derecho humano que es, y aspectos relacionados con la atención en seguridad social en salud de las víctimas del conflicto armado interno.

También, se consagra que en concurrencia con los respectivos municipios, deben regular, entre otros aspectos, la salud. Ello permite la intervención en sectores sociales específicos, mediante la expedición de las ordenanzas que fueran necesarias, como disposiciones para el arreglo de asuntos que son de su incumbencia; entre estas, dictarse instrucciones con que se promuevan la rehabilitación psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia política en cuanto fuere necesario.

7.1.2 Referentes a los Gobernadores.

Les corresponde promover y coordinar la ejecución de los planes y programas que hayan de cumplirse en los Departamentos por las oficinas o dependencias de la Administración Nacional, así como los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.

Para ello, el artículo 305 de la Constitución les faculta para: en su numeral 4, presentar a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo social; el numeral 6, para fomentar de acuerdo con los planes, programas generales y actividades convenientes al desarrollo social del departamento que no corresponda a la Nación y a los municipios; el 9, objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos; el 10, les permite revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez; y el

numeral 12, les permite convocar a la Asamblea Departamental a sesiones extraordinaria para tratar una materia en específico.

El numeral 2 del artículo 94 del Código de Régimen Departamental le faculta para, dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración. Así, el mismo artículo también atribuye mecanismos como para: presentar oportunamente a las Asambleas los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo social (numeral 3); objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promulgar las ordenanzas en forma legal (numeral 7); y revisar los actos de los Concejos Municipales y de los Alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez (numeral 8).

Igualmente, el artículo 95 del Código de Régimen Departamental les permite: resolver las consultas que sobre la inteligencia de las leyes le hagan los empleados municipales del orden administrativo o las corporaciones administrativas que funcionen dentro del Departamento (numeral 5); revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes u órdenes superiores, a menos que dichos actos tengan carácter de definitivos, o corresponda su revisión a otra autoridad (numeral 13); dictar, en caso de urgencia o gravedad, con carácter de provisionales, órdenes y disposiciones administrativas que, no siendo de su incumbencia ordinaria, juzgue indispensables, pero siempre deben haber recibido delegación del Gobierno, a quien corresponde aprobarlas definitivamente (numeral 14); y expedir reglamentos y dictar órdenes para la buena marcha de las oficinas administrativas (numeral 19).

7.1.3 Otras instituciones para la gestión Departamental.

En muchas de éstas, por tratarse de organismos creados a conveniencia del Departamento, la función administrativa depende de los reglamentos u ordenes expedidas a criterio del Gobernador. Sin embargo, deben entenderse como organismos dispuestos para la efectiva gestión administrativa del territorio.

7.2 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS DISTRITOS

Sin lugar a dudas, la organización administrativa de los Distritos, se trata de un régimen especial y diferente del que tienen los Municipios normales. Situación que se justifica por los problemas específicos que presentan esas ciudades, debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metrópoli por la mezcla de gentes de diferente procedencia, a la importancia histórica, cultural y económica, que les hace destino turístico o portuario, y al hecho de, en algunos casos, ser sede de autoridades del orden nacional.

De tal suerte, la dirección política y administrativa de los distritos se desarrolla de manera conjunta con las localidades que hacen parte del ente territorial. Y para ello, cuentan con organismos como el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor.

Sumando la descentralización territorial, también se encuentran las juntas administradoras locales y los alcaldes locales, autoridades que les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

7.2.1 Referentes al Concejo Distrital.

Como facultades comunes a estas autoridades, se encuentra en el artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 y 6 de la ley 768 de 2002, les corresponde dictar a través de acuerdos las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo de los Distritos.

7.2.2 Referentes al Alcalde Mayor.

Frente a la naturaleza del cargo, contempla el artículo 84 de la Ley 136 de 1994 que, en cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.

E igualmente, los artículos 38 del Decreto 1421 de 1993 y 93 de la Ley 136 de 1994, les atribuyen como jefes de gobierno y de la administración distrital, ejercer potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos.

7.2.3 Referentes a la Junta y Alcalde Locales.

Como se ha mencionado, se tratan de autoridades que a nivel local, se encargan de coordinar junto con las autoridades del orden distrital, el debido cumplimiento de la política y administración territorial.

“Las Juntas Locales, por lo tanto, están facultadas para expedir acuerdos locales, correspondiéndoles la reglamentación a los respectivos Alcaldes Locales”¹⁰¹.

7.3 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS MUNICIPIOS

Siendo parte fundamental de la organización territorial es, sin duda alguna, la representación de una comunidad, de sus actividades y el encargado de velar por el buen desarrollo de sus asociados o integrantes, en la medida en que las personas dependen de las herramientas que se le brinden en su espacio de convivencia.

Le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le sean asignadas por la Constitución y las leyes.

7.3.1 Referentes a los Concejos Municipales.

Con el oficio de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios que les son asignados por la Carta Política y la Ley, los artículos 32 y 71 de la Ley 136 de 1994 consignan que, declaran el ejercicio de su actividad mediante acuerdos que; cuyos proyectos pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los Personeros, los Contralores y las Juntas Administradoras Locales. Y también podrán ser de iniciativa popular con sujeción a la ley estatutaria que corresponda.

¹⁰¹ A propósito, se pueden ver, artículos 86 del Decreto 1421 de 1993 y 5 de la Ley 768 de 2002.

El párrafo 1 del artículo 71 de la Ley 136 de 1994 indica que, los acuerdos que tan solo pueden dictarse a iniciativa del Alcalde son aquellos versen sobre: adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo; y determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

7.3.2 Referentes a los Alcaldes Municipales.

Como jefe de la administración local y representante legal del municipio, a quien corresponde cumplir y hacer cumplir la constitución, la ley, los decretos, las ordenanzas y acuerdos; “para la debida ejecución de las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias,”¹⁰² según el artículo 93 de la Ley 136 de 1994.

7.3.3 Referentes a la Personería Municipal.

Ejecutando funciones de Ministerio Público, aquellas que le ha asignado la Ley y la Constitución, además de las que pueda por delegación de la Procuraduría General de la Nación, el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, le otorga mecanismos suficientes para defender los intereses de la sociedad, a tal punto que puede: exigir a los funcionarios públicos municipales la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley; interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por hechos punibles, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil; divulgar los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado; cooperar en el

¹⁰² Ley 136 de 1994, artículo 93.

desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal; interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión; defender los intereses colectivos, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades; y entre otras, promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias para ejercer el control social, con el fin de vigilar el diseño y la ejecución de los programas, proyectos y servicios ofrecidos por las entidades públicas para cumplir con las responsabilidades asignadas por la Constitución política.

7.3.4 Referentes a las Comunas, Corregimientos, Juntas Administrativas Locales y Corregidores.

A quienes corresponde la participación en la elaboración de programas municipales de desarrollo, vigilando y controlando la prestación de servicios municipales, realizando propuestas de inversión ante autoridades nacionales, municipales o departamentales, distribuir la parte del presupuesto municipal que les sea asignado y cualquier otra función que les sea delegada por el Concejo u otras autoridades locales.

Y para tal efecto, se dispone en el artículo 131 de la Ley 136 de 1994 que las Juntas Administrativas Locales, pueden presentar proyectos de acuerdo al Consejo Municipal relacionados con el objeto de sus funciones; recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones; promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales, entre otros asuntos.

7.3.5 Referentes a otras instituciones para la gestión Municipal.

Como bien se mencionó en el capítulo anterior, estas figuras de carácter administrativo permiten que la gestión social y la prestación de servicios en los Entes Municipales, sea cada vez más eficiente permitiendo el desarrollo progresivo, siendo en si mismas un mecanismo más para alcanzar las funciones que corresponden a los Municipios.

7.4 MECANISMOS ATRIBUIDOS A LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

Por carecerse de ley orgánica de ordenamiento territorial por lo cual se desarrolle esta figura, atendándose los mandatos de la Constitución, realmente poco y nada se podría hablar acerca de la existencia unos mecanismos claros y específicos que permitan, en este caso, el diseño de políticas dispuestas para atender las necesidades en salud y de rehabilitación psicosocial de las personas que perteneciendo a éstos pueblos, hayan sido víctimas del conflicto armado interno.

Pero, integrando la norma Nacional y atendiendo los precedentes jurisprudenciales, mandatos por los cuales debería ser indispensable reconocer los ámbitos territoriales con funciones jurisdiccionales y la autonomía de las comunidades para ejercer sus propias normas, lleva a considerar el ejercicio gubernamental como un trabajo en conjunto donde las autoridades departamentales, distritales, municipales e indígenas (en sus ámbitos), reconozcan la diversidad cultural del territorio nacional y formulen políticas sociales que integren a estas comunidades.

8. LA OBLIGACION DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN SATISFACER LAS NECESIDADES DE SALUD DE LAS VÍCTIMAS

En la formalidad de la Constitución se establece que el Estado Colombiano responde a un marco jurídico democrático y participativo, confesando un orden político, económico y social que sean justos. Así mismo, instituye la división general del territorio en las llamadas “Entidades Territoriales”, a las cuales les atribuye ciertos derechos y obligaciones; propugnando se fomente el respeto por los derechos y deberes reconocidos en la Carta Política y la Ley, así como su cumplimiento.

La provisión de servicios en salud física y mental de la ciudadanía, y la atención psicosocial requerida por las víctimas de la violencia política colombiana, debe ubicarse en los lineamientos y orientaciones del Ministerio de la Protección Social¹⁰³, como la entidad que fije las políticas que propendan por el ingreso de las personas al mercado laboral, a la previsión social y a las redes de protección social y poder así cumplir con su función de protección, en especial a los hogares más vulnerables, mediante la aplicación de los principios básicos de universalidad, solidaridad, calidad, eficiencia y equidad. Pero se trata de asuntos que por competencia, han de ser dirigirse bajo la cuidadosa mirada de los entes territoriales, como instituciones u organismos de orden político-administrativo con autonomía en la gestión de sus intereses. Apreciación que tiene de presente la respuesta rendida por la Defensoría del Pueblo en el proceso de expediente T-2384972 y que se expone en el fallo respectivo, Sentencia T-045 de 2010 de la Corte Constitucional.

¹⁰³ Ministerio de la Protección Social, Resolución No. 3133 del 14 de septiembre de 2005.

Igualmente, “la masiva, compleja, sistemática y continuada violación de los derechos fundamentales de este sector poblacional, el Gobierno Nacional y, en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos hechos como a la asistencia oportuna y completa de quienes ya los padecieron”¹⁰⁴.

En merito de tales apreciaciones, las Entidades Territoriales por mandato Constitucional y Legal, obedeciendo el marco jurídico en que se profiere el fallo T-045 de 2010, ejercen control en su territorio, y por lo mismo, deben asegurar la atención en salud de las víctimas del conflicto armado. En tal providencia, luego que la Corte Constitucional se sirviera determinar su competencia para conocer del caso y determinar el objeto que por tal corporación se iba a estudiar, establece: a) la protección especial que merecen las víctimas del conflicto armado (que en el caso también ostentan la calidad de desplazados); b) las acciones que debe desarrollar el Estado para prestar los servicios de salud a tales personas, teniendo en cuenta sus condiciones psicológicas, emocionales y sociales; y c) la solución del caso concreto.

Bajo tal apreciación, se observa una jurisprudencia reiterativa, que reconoce a las víctimas del conflicto armado como personas en una situación de mayor debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejerce el fenómeno de la violencia política en la vida Nacional. Así, se destaca que por una parte, éste grupo de personas gozan de una protección especial, y por otra, que requieren de un tratamiento privilegiado por parte del Estado.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

“La masiva, compleja, sistemática y continuada violación de los derechos fundamentales de este sector poblacional, el Gobierno Nacional y, en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos hechos como a la asistencia oportuna y completa de quienes ya los padecieron”¹⁰⁵. La prestación de los servicios de salud a las víctimas del conflicto armado interno “no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto interno”¹⁰⁶. Resalta la Corte Constitucional, estos planes no contemplan, la atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad, así como el uso efectivo de un enfoque psicosocial, elementos necesarios para la prestación integral de los servicios de salud a la población afectada.

Igualmente, se determina que atendiendo a los informes presentados por las Corporaciones intervinientes en el proceso, la necesidad de prestar servicios de tipo psicológico y psiquiátrico a las víctimas del conflicto armado se desprende de las serias afectaciones en la salud y daños graves a la integridad mental que asumen distintas particularidades. Una protección reforzada que “impone a las autoridades estatales a todo nivel, especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia.”¹⁰⁷ El Alto Tribunal resalta la necesidad de prestar servicios de salud a las víctimas del conflicto armado, incluyendo la atención psicológica y psiquiátrica especializada e incorporando un enfoque psicosocial.

En la Sentencia T-045 proferida por la Corte Constitucional el 2 de febrero de 2010, se realiza una evaluación del caso en concreto, analizando la calidad de las víctimas y la vulneración actual de su derecho a que se brinde una rehabilitación a

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*

los padecimientos tanto físicos como mentales. En el marco de tales observaciones, el Alto Tribunal se sirve proferir un fallo que atiende a órdenes puntuales y complejas.

Con las órdenes puntuales busca la protección de las víctimas accionantes, para que éstas puedan acceder a los servicios de salud, teniendo de presente la deficiente atención que recibieron por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud, y las medidas resueltas como órdenes puntuales tienen, por lo tanto, efecto *inter partes* frente a la aplicabilidad del fallo. Y en las ordenes complejas, considera la necesidad de diseñar e implementar protocolos, programas y políticas de atención en salud que “respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales, producidos por su exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica en el país”¹⁰⁸, y por lo tanto, las medidas que resuelven tienen efecto *erga omnes* frente a la aplicabilidad del fallo; pues se busca mejorar un servicio y la tutela de un derecho para la totalidad de la población víctima del conflicto armado interno.

Bajo la vigencia de la Ley de Justicia y Paz, en el marco de una justicia transicional, se tiene un avance en el conflicto armado con la posibilidad de consolidar políticas democráticas tendientes a salvaguardar las necesidades que se sustentan bajo una mirada de la realidad en que se desenvuelve la población civil de Colombia, con el objeto de “fomentar la idea de una justicia integral que, atendiendo a la imperiosa necesidad de la paz, no pierda principios irrenunciables como los de verdad, justicia y reparación”¹⁰⁹, lo que “permite afrontar simultáneamente la reconstrucción de la verdad histórica y judicial junto con la aplicación de la justicia y la reparación de las víctimas, sin que éste aun en etapa favorable del postconflicto o postdictadura, como tradicionalmente ha ocurrido en

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ Fundación Social: Centro Internacional para la Justicia Transicional, Óp. Cit. Pág. 2.

otros lugares”¹¹⁰. Pues, la norma se expidió para implementar una justicia transicional en medio del conflicto armado interno y con la existencia de grupos armados, para adelantar un proceso de paz donde hubiese un marco jurídico que pueda adaptarse a las circunstancias especiales de la realidad Colombiana, para proveer un sistema de pena alternativa que facilite el saneamiento de las diferencias mezquinas de tipo social, económico, cultural, que entre otras, puedan nacer a causa de la violencia de la guerra; y entiéndanse también, los mecanismos que permiten la protección, o si fuere el caso, la reparación integral de las víctimas.

Sin duda, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que, en el caso de las personas víctimas del conflicto armado interno, debe brindarse un amparo especial por parte de las autoridades, dadas sus condiciones de extrema vulnerabilidad. Aquella característica se apoya en el hecho que ésta población, se ha visto sometida al sufrimiento emocional por “hechos violentos y de los sucesivos momentos de revictimización que han vivido”¹¹¹, dando cuenta de escenarios emocionales marcados por el congelamiento del dolor, la tristeza, la rabia y otras emociones sentidas como un presente continuo “al punto que la construcción de su historia vital y las narraciones de esa historia, en su mayoría ubican como centro, punto de partida y de regreso, los hechos violentos”¹¹². Una dificultad en éstas personas para procesar las profundas emociones y las huellas que ha dejado el conflicto interno.

Ciertamente se trata de un grupo especialmente vulnerado con las necesidades propias de quien ha sido sometido a vejámenes que de forma grave atentan contra la integridad personal y la dignidad humana. Requiriéndose en estos casos, “un

¹¹⁰ RAMIREZ BASTIDAS, Raquel. Óp. Cit. Pág. 86.

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

¹¹² *Ibíd.*

grado de protección y asistencia que se adecue a sus necesidades”¹¹³. En esa medida, la intervención a la población victimizada debe tender a que se implementen acciones, predominantemente, desde un saber médico, psicológico y pedagógico, por medio de la aplicación de políticas destinadas a las diferentes situaciones que involucran las secuelas de éstos sujetos como un fenómeno de incidencia social. Ello concluye con la aplicación de unos servicios profesionales y de políticas que propendan a un cubrimiento progresivo expansionista; pues bien reconoce la Corte Constitucional en el fallo proferido al respecto, la atención “no puede limitarse únicamente a los planes básicos que se contemplan en cada uno de los regímenes, es decir, en el Régimen Contributivo y en el Subsidiado, debido a que en el diseño de estos programas no se contemplaron las especificidades que se derivan de la condición de víctima del conflicto interno”¹¹⁴ e igualmente, haciendo hincapié en la Observación No. 3 adoptada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se propone que entre las medidas tomadas por el Estado se debe incluir la progresiva y plena efectividad de los derechos reconocidos, empleando el máximo de los recursos de que se disponga.

No se trata de un mero capricho, para las víctimas la atención en salud, y especialmente la rehabilitación psicosocial como un elemento de salubridad, es una necesidad, incluso más que un servicio previsto por ley, toda vez que ayuda al manejo de las afecciones mentales que se hallan podido ocasionar a las personas que comportan dicha calidad con las incidencias sociales que ello puede conllevar.

El derecho, interpretado como ordenamiento de la vida social, marcado por una serie de principios, los cuales se ajustan a las necesidades de cada Estado Nacional en particular, con que se atienden las características, necesidades e

¹¹³ Organización Internacional para las Migraciones y Pontificia Universidad Javeriana – OIM, Óp. Cit. Pág. 27.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

ideología imperante, implica en la realidad social que aqueja a diferentes sectores de la población en Colombia, que el derecho a salud a nivel constitucional tenga el carácter de fundamental, enmarcado dentro de los derechos sociales, económicos y culturales.

Dentro de la Legislación Nacional vigente al momento de proferirse el fallo T-045 de 2010, se encuentra la Ley 975 de 2005, norma que responde a una realidad social particular y encuadra teóricamente dentro de lo que se denomina como una justicia transicional; esto, no como una forma especial de justicia con la cual se rompa con el precepto de que la norma tiene carácter general y abstracto, sino como una justicia adaptada a unas circunstancias especiales que tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Allí se dispone en su artículo 8 el derecho de las víctimas a la reparación, que entre otras cosas comprende: la rehabilitación, consistente en realizar las acciones tendientes a la recuperación de las víctimas que sufren traumas físicos y psicológicos como consecuencia del delito; y una reparación colectiva, orientada a la reconstrucción psicosocial de las poblaciones afectadas por la violencia. Además, se reitera en el artículo 47 de la ley, la rehabilitación debe incluir atención médica y psicológica.

Siguiendo el orden de ideas aquí expuestas, al considerar a Colombia como un Estado Social y Democrático de Derecho, se supone un “reconocimiento y protección, en buena medida, de los derechos económicos, sociales y culturales, para amparar a los sectores mayoritarios desprovistos de tal tipo de derecho”¹¹⁵, lo que permite actualmente el reconocimiento de los derechos humanos como totalidad, prescindiendo de clasificaciones que puedan responder a teoremas filosóficos, jurídicos o incluso políticos. Apreciación que si se suma a la innegable evolución del derecho constitucional y de la ciencia administrativa, donde se

¹¹⁵ CAMARGO Pedro Pablo. Óp. Cit. Pág. 252

presentan organismos y autoridades dispuestos en diferentes niveles para la gestión sectorizada del pueblo colombiano, se entiende que los fines del Estado se alcanzan mediante un trabajo coordinado entre organismos gubernamentales territoriales y el Gobierno Nacional.

Así, el fallo T-045 de 2010 marcó un precedente importante frente a la obligación que tiene el Estado de Colombia en satisfacer las necesidades en salud de la ciudadanía que ha sido víctima del conflicto armado interno, ordenando al Ministerio de la Protección Social y a las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial el diseño e implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales. Donde las entidades territoriales juegan un papel muy importante, por cuanto les incumbe, por estricto mandato constitucional y legal, funciones de dirección y organización de los servicios para garantizar la salud pública; pues no debe olvidarse, en el artículo 2 de la Ley 975 de 2005 se prescribe que su ámbito de interpretación y aplicación debe realizarse de conformidad con las normas constitucionales y los tratados internacionales que hayan sido ratificados, lo que indica, su entendimiento se sujeta a la integralidad del sistema jurídico.

Ahora, si bien sus autoridades y representantes no son lo que podríamos denominar entidades de promoción y prestación de servicios de salud, si son quienes deben promover el desarrollo de estrategias para tal cuestión e incluso, cuentan con facultades y mecanismos suficientes para dinamizar el desarrollo de protocolos, programas y políticas necesarias para la atención en salud.

Sin duda alguna, la obligación de las Entidades Territoriales en satisfacer las necesidades de salud de la población víctima de la violencia política, le asiste no porque la Corte Constitucional lo haya ordenado, sino porque la Constitución y la

Ley se los atribuyen a manera de competencias que se resuelven en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, para cumplir con las funciones y servicios a cargo del Estado, para así visibilizar a dichos sujetos y garantizar un reconocimiento pleno de sus derechos a la verdad, justicia y reparación, donde se incluya una rehabilitación en salud con enfoque psicosocial (como es requerido).

9. RELEVANCIA DEL FALLO T-045 DE 2010 EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL Y SU RELACION CON LA LEY DE VÍCTIMAS

Pueden tomarse como precedentes aquellos fallos que han sido ejemplarizantes en materia de reparación de víctimas proferidos por Corporaciones foráneas, tales como los Tribunales Penales para Ruanda y la ex Yugoslavia, y otros con incidencia regional que provienen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH); ésta última ejerciendo su competencia frente las obligaciones adquiridas por los Estados parte de la Convención Americana sobre derechos Humanos, investigando las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción.

Un ejemplo claro, y que puede servir como derrotero interpretativo en la materia, es el caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, donde la CIDH patrocinó una reparación adecuada, efectiva y rápida que tuvo por finalidad la promoción de la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Donde se establece la búsqueda de reparaciones integrales y adecuadas, proporcionales a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, en el marco de la Convención, exigiendo medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.¹¹⁶ Esto como un deber que le es propio al Estado, considerando un ambiente donde las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades en la búsqueda “de una justa compensación en el derecho interno, este deber no puede descansar exclusivamente en una iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios”¹¹⁷, de tal manera que la reparación integral es una obligación que también surge vinculante a la

¹¹⁶ Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párrafos 341 y 342.

¹¹⁷ *Ibíd.* Párrafo 220.

Convención. Así, al Estado Colombiano se le declaró una responsabilidad internacional parcial, por violación de los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, a las garantías judiciales y la protección judicial; condenándosele, entre otras cosas, a brindar gratuitamente y de forma inmediata el tratamiento médico y psicológico a los accionantes, familiares de las víctimas y sobrevivientes a la masacre.

Por su parte, el fallo T-045 de 2010 se circunscribe a un grupo de jurisprudencias ejemplarizantes en materia de reparación integral, importante porque es una fuente del derecho que crea contenidos jurídicos para casos futuros que sean similares o análogos y además, con ello se logra legitimar cada vez más la actividad del Estado en cumplimiento de sus deberes para con la protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

De tal forma, ésta sentencia proferida por la Honorable Corte Constitucional el 2 de febrero de 2010, se destaca por su pertinencia y relevancia en las interpretaciones de derechos constitucionales. Quizás, pretenciosa en materia teórica, contiene un fallo que apoyado en las normas y jurisprudencia relacionadas en la materia, consagra órdenes progresistas para el ejercicio de la función pública. Seguramente, a fallos como éste es que se refiere el Dr. Diego López Medina al determinar la existencia de una tendencia jurisprudencial un poco “pop”, “donde se recrea la transformación de la cultura jurídica que busca una forma de entender las sentencias como una clara arqueología y exige la reivindicación de la teoría local o particular del derecho, lo que implica un desplazamiento de la filosofía del derecho a la teoría jurídica o a una ciencia de métodos jurídicos.”¹¹⁸

¹¹⁸ LÓPEZ M., Diego. Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana, Universidad de los Andes – Universidad Nacional de Colombia – Legis Editores S.A., Bogotá, D.C., 1ª reimpresión, mayo de 2004, Págs. 30 y 31.

En el marco jurídico nacional, los elementos estaban dados para que se brindara protección inmediata al derecho a la salud de las víctimas de la violencia política, ordenando la inclusión de asistencia profesional para la rehabilitación psicosocial, así:

1. Por un lado, con la Carta Política de 1991 y el Decreto 2067 de 1991, la Corte se encuentra revestida de facultades suficientes como para imponer ordenes que tengan alcances de criterios auxiliares de obligatorio cumplimiento para las autoridades. Lo que permitió, se dictaran ordenes complejas que, como se ha dicho, tienen efectos *erga omnes*.
2. Igualmente, bajo las particularidades de la realidad nacional se expidió la Ley de Justicia y Paz, por la cual se han prescrito disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Norma de justicia transicional, que se ajusta a las obligaciones Nacionales e Internacionales del Estado Colombiano de velar por una armonía y protección de la ciudadanía, en éste caso para conseguir la verdad, justicia y reparación, de las secuelas que ha generado el conflicto armado.
3. Como se ha dispuesto en la Constitución Nacional, el aparato jurídico del Estado Colombiano esta orientado al fortalecimiento de la unidad nacional, asegurando a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, en un marco legal que se dirige a ser democrático y participativo para garantizar un orden político, económico y social justo. En éste contexto, que de alguna manera se encuentra dispuesto en el preámbulo constitucional, se desarrolla el derecho a la salud como un DESC, garantizándose el acceso a la seguridad social y la atención en la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado. Anudado a ello, se ha estudiado la jurisprudencia nacional que ha dado el carácter de derecho fundamental al derecho a la salud (incluso más allá de las

disposiciones formales), y por la misma vía, donde se ha considerado a las víctimas como sujetos de especial protección.

4. Y finalmente, el sistema jurídico Colombiano coacciona al Gobierno y a las entidades e instituciones competentes, a que se gestionen políticas para la reparación de las víctimas, con sujeción a la Constitución, los Tratados Internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y legislación del orden Nacional.

En merito de lo expuesto, la relevancia del fallo T-045 de 2010 en el marco jurídico colombiano, se tiene como una interpretación de la ley en sentido crítico que influye en el campo pragmático del derecho y del desarrollo de una teoría profesional, esto es, en el estudio e identificación de los presupuestos de la teoría jurídica que nutre la practica cotidiana del derecho y que comulga, de ésta forma, por la dinamización de los deberes que corresponden al Estado, sus organismos e instituciones.

Luego, la Ley 1448 del 10 de junio de 2011 aparece como norma que con posterioridad a los pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional en el fallo T-045 de 2010, reitera acerca de las medidas de rehabilitación que deben aplicarse a las víctimas y ha entrado a subsanar aquellas omisiones que dificultaban el servicio.

Conforme se ha expuesto en los medios de comunicación, “el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, ha firmado la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, un hito histórico tras casi 50 años de conflicto armado”¹¹⁹, proyecto “bandera” del Gobierno Nacional en el Congreso.

¹¹⁹ Artículo publicado por diario El País. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Santos/aprueba/Ley/Victimas/Restitucion/Tierras/elpepuint/20110611elpepuint_2/Tes] (visto el día 14 de junio de 2011)

Norma que de manera expresa ha reconocido la existencia de un “conflicto armado interno”, pero que no pretende conceder el estatus de beligerantes a los grupos armados al margen de la ley, conforme lo ha señalado el Máximo Mandatario.¹²⁰

La nueva ley, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, se propone como una iniciativa que establece medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de que quienes se han visto afectados de manera contundente por el conflicto interno, en un marco de justicia transicional que busca, tengan acceso al goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición (como se ha expresado en el artículo 1 de dicha norma).

La Ley 1448 del 10 de junio de 2011 reitera acerca de las medidas de rehabilitación que deben aplicarse a las víctimas; aclarando que, esto 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”¹²¹. Que por lo demás, corresponde al Administrativo Nacional la implementación de un programa que deberá incluir tanto las medidas individuales y colectivas que permitan a los beneficiarios de la ley el desempeño en sus diferentes entornos; considerando la atención psicosocial como un acompañamiento transversal que deberá prolongarse en el tiempo de acuerdo a las necesidades de las víctimas, sus familias y la comunidad, considerándose las perspectivas de género y aspectos específicos de cultura y etnia.

¹²⁰ Artículo redactado por Sabrina Gelman y publicado en el diario El Imparcial. Disponible en: [<http://www.elimparcial.es/america/colombia-aprueba-la-ley-de-victimas-sin-darle-el-estatus-de-beligerancia-a-las-farc-84870.html>] (visto el día 14 de junio de 2011). Además, se trata de un pronunciamiento que se ha dado a conocer por diversos medio a iniciativa del Gobierno Nacional.

¹²¹ Ley 1448 de 2011, artículo 135.

La norma en comento es revolucionaria, no tan solo por reconocer de manera expresa por parte del Gobierno Nacional la existencia de un conflicto armado interno, apreciación que con antelación ya se había hecho por vía doctrinal y jurisprudencial, si no también porque implica una transformación radical y novedosa en cuanto al pasado inmediato de otras leyes nacionales que atendieran de manera delimitada a las personas afectadas por la violencia política y que comportan la calidad de víctimas. En aspectos de atención en salud y rehabilitación psicosocial, comprende un direccionamiento de las formalidades que ello implica.

- La Rehabilitación.

El artículo 135 de la Ley de Víctimas, contiene un texto que resulta semejante si se ponen en contraste con las órdenes impartidas por la Corte Constitucional cuando decide que el Ministerio de la Protección Social y las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial les corresponde el diseño e implementación de protocolos, programas y políticas de atención en salud como medida de reparación. A saber:

1. La norma dice:

Artículo 135. REHABILITACIÓN. 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.¹²²

2. Mientras la Corte ordena en la parte resolutive de la sentencia:

¹²² *Ibíd.*

Quinto. Ordenar al Ministerio de la Protección Social que, en el plazo máximo de seis meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, en coordinación con las entidades encargadas de prestar los servicios de salud a nivel territorial y con las entidades del SNAIPD, diseñe e implemente los protocolos, programas y políticas necesarias de atención en salud que respondan a las necesidades particulares de las víctimas del conflicto armado, sus familias y comunidades, especialmente en lo referido a la recuperación de los impactos psicosociales, producidos por su exposición a eventos traumáticos desencadenados por la violencia sociopolítica en el país.¹²³ (El subrayado no se encuentra dentro del texto original)

Al diseño e implementación de esquemas en salud dirigidos al restablecimiento de condiciones físicas y psicosociales se da un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la promulgación de la norma (de acuerdo con su artículo 136); pero no debería ejecutarse porque la Corte lo ordenó, tampoco por la entrada en vigencia de una ley que lo ordena de forma clara y expresa, sino porque es una obligación que le asiste al Estado y a sus instituciones por medio de una interpretación que integre de forma armónica las normas vigentes en el sistema jurídico Colombiano, sabiendo que las gestiones para la protección a los derechos humanos no se limitan a la creación de leyes, conforme consta en Observación No. 3 adoptada por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde las Entidades Territoriales les corresponde coordinación, concurrencia y subsidiariedad de éstos servicios, en merito de una distribución de competencias, por disposición Constitucional y Legal, aun cuando el diseño de protocolos, programas y políticas sea exclusivo del Ministerio de la Protección Social.

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2011, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.

A falta de norma expresa, la Corte Constitucional se sirvió sanear una omisión legislativa de tipo relativo, que por ineficiencia en el sistema no permitía el reconocimiento íntegro de los derechos que se han reconocido a las víctimas del conflicto armado interno. Hoy día, se podría pensar que formalmente se ha saneado aquella omisión y teniendo en cuenta los contenidos jurídicos que se han proporcionado por vía jurisprudencial, se obtendría con ello un parámetro complementario a la norma frente a los criterios que deben incluirse en los programas para la prestación del servicio.

- Programas de rehabilitación psicosocial y salud integral a víctimas.

Se reconoce en el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, atribuyéndole al Gobierno, a través del Ministerio de la Protección Social, la creación de un programa de atención psicosocial y atención en salud integral para las víctimas. Lo que debe incluir unos parámetros dirigidos con:

1. Pro-actividad, como aquello a que debe propender la detección y acercamiento de la población que requiera los servicios.
2. Atención individual, familiar y comunitaria.
3. Gratuidad.
4. Atención preferencial.
5. Duración sujeta a las necesidades particulares.
6. Ingreso mediante mecanismos que permitan la identificación de los beneficiarios del programa.
7. E incluir la interdisciplinariedad en función de las necesidades para garantizar la integralidad de las acciones realizadas.

Donde los gastos que genere el programa serán reconocidos y pagados por conducto del Ministerio de la Protección Social con cargo al FOSYGA (subcuenta

de eventos catastróficos y accidentes de tránsito), salvo que el servicio esté cubierto por un ente asegurador en salud.

Y acopiando los contenidos jurídicos que se han proporcionado por vía jurisprudencial, se obtendría con ello un parámetro complementario a la norma, donde los programas, protocolos y políticas de atención en rehabilitación psicosocial a las víctimas, que específicamente deben ser desarrollados por el Ministerio de la Protección Social para efectivizar sus derechos, no solo debe incluir pro-actividad, atención individual, familiar y comunitaria, gratuidad, atención preferencial, una duración, mecanismos de ingreso e interdisciplinariedad (en concordancia con la Ley de Víctimas, como se acaba de mencionar), sino también: un ámbito de cobertura necesario y obligatorio que le permita enfrentar la realidad fáctica de las víctimas de desplazamiento forzado; un sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial; la construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación; el diseño de programas de atención en salud mental a víctimas de la violencia sociopolítica que incorpore estrategias que permitan abordar las secuelas colectivas y daños psicosociales comunitarios generados por los hechos violatorios de alta y mediana complejidad; fortalecer la capacitación de los trabajadores de la salud en temas de impactos psicosociales de la violencia sociopolítica; responder por un acceso a los medicamentos, procedimientos diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS, como vía para garantizar servicios oportunos y pertinentes adecuados a las necesidades particulares de la población en situación de desplazamiento; garantizarse que se disponga de profesionales capacitados y cualificados en el área médica, de atención psicosocial y psiquiátrica y de otros profesionales, que después de la evaluación se consideren necesarios; elaborar estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector; y

contar con indicadores de resultado de goce efectivo de derechos, así como criterios de racionalidad.

- Estructura, funciones y operatividad del programa de atención psicosocial y salud integral de víctimas.

Aspecto delimitado en el artículo 138 de la Ley de Víctimas, endilga su reglamentación al Gobierno Nacional, que deberá establecer la articulación con las Entidades Territoriales para su cumplimiento en el nivel territorial, desarrollando un modelo único de atención integral a dichos sujetos. Lo que deberá aplicarse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, como estrategia que permita articular las políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, estructurando un sistema de corresponsabilidades.

Ahora, el sistema de corresponsabilidades es un fenómeno que definitivamente, se ve contemplado por la norma desde la disposición de sus principios, cuando al artículo 25 consagra la colaboración armónica, como el trabajo en conjunto y articulado que asiste a las Entidades Territoriales, que tiene un desarrollo más profundo en el artículo 172 donde se determina una coordinación y articulación frente a la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación integral, teniendo en cuenta factores tales como su capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población víctima por atender de un territorio y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades de la Entidad en relación con la atención de víctimas; que para tal efecto, se puede observar de manera concordante el artículo 7 del Decreto 1222 de 1986, que en su literal “a” contempla la participación de los Departamentos en la elaboración de planes y programas nacionales para el desarrollo social, y del mismo modo, el literal “c”

ordena la promoción de los planes respectivos, aspecto que se concretan de dos formas: 1) por la intervención de los Gobernadores en el diseño, la orientación y evaluación de políticas públicas colombianas, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y las representaciones y autoridades de las demás Entidades Territoriales; y 2) en la implementación de tales políticas con la intención, precisamente, de promover y ejecutar el cumplimiento de los planes respectivos. E igualmente, se dispone de la implementación de un sistema de corresponsabilidades así:

1. “Efectuar el acompañamiento técnico de las instancias del nivel departamental y local, para la formulación de los programas de atención y reparación integral de víctimas.
2. Prestar la asistencia técnica, administrativa y financiera en los términos señalados en la presente ley.
3. Realizar comunicaciones e información oportuna sobre los requerimientos y decisiones tomadas al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.
4. Delegar mediante convenios procesos de atención oportuna como lo es respecto de la caracterización de la condición de víctima y de la identificación integral del núcleo familiar.
5. Proveer a las entidades territoriales la información que requieran para adecuar sus planes de atención y reparación a las víctimas y asignar eficientemente los recursos.
6. Establecer el sistema de monitoreo y seguimiento de las inversiones realizadas y la atención prestada para optimizar la atención.
7. Realizar una muestra periódica y sistemática representativa que permita medir las condiciones de los hogares atendidos por los programas de atención y reparación integral en la encuesta de goce efectivo de derechos.

8. Considerar esquemas de atención flexibles, en armonía con las autoridades territoriales y las condiciones particulares y diferenciadas existentes en cada región.
9. Establecer esquemas de complementación de los esfuerzos seccionales y locales para atender las prioridades territoriales frente a las víctimas en los términos establecidos en la presente ley.
10. Prestar asistencia técnica para el diseño de planes, proyectos y programas de acuerdo a lo dispuesto en la presente en el nivel departamental, municipal y distrital, para lo cual contará con la participación de dichos entes territoriales, el Departamento de Planeación Nacional y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.”¹²⁴

Organizándose, de manera complementaria a las facultades de orden administrativo con que ya cuentan los Entes Territoriales y el sistema de corresponsabilidades que se acaba de mencionar, los Comités de Justicia Transicional, que según el artículo 173 de la Ley de Víctimas, atañe su creación al Gobierno Nacional con el Apoyo del Ministerio del Interior y de Justicia, encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. Los que se conformaran según cada caso, por: el

¹²⁴ Ley 1448 de 2011, artículo 172.

Gobernador o el alcalde y quien lo presidirá, el Secretario de Gobierno departamental o municipal; el Secretario de Planeación departamental o municipal; el Secretario de Salud departamental o municipal; el Secretario de educación departamental o municipal; el Comandante de División o el comandante de Brigada, que tenga jurisdicción en la zona; el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción; el Director Regional o Coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; el Director Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); un representante del Ministerio Público; dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo al nivel territorial; y un delegado del Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Organismos que podrán convocar a representantes o delegados de otras entidades a contribuir en garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas, conforme con el párrafo 1 de la norma en mención.

Las Entidades Territoriales cuentan con un año contado a partir de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, para diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo, con cargo a los recursos que se reciben del Sistema General de Participación, por lo dispuesto en la Constitución y la Ley.¹²⁵ Cabe la salvedad, ello debe ser concordante con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, que se ordena por artículo 175 de la norma en mención, el que deberá diseñarse por el Gobierno Nacional.

Así, se observa que la Ley de Víctimas se ha encargado de realizar un esquema frente al como atender la rehabilitación psicosocial y de crear organismos, medios o mecanismos, para que la intervención de las Entidades fuese cada vez más

¹²⁵ *Ibíd.*, artículo 174.

activa; lo que permite un mayor control en la materia, a fin de garantizar los derechos de éstas personas. Ello se traduce en: la obligación de coordinación y articulación Nación-Territorio (artículo 172), que responde a los principios Constitucionales y las funciones legales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; en la formación de Comités Territoriales de Justicia Transicional (artículo 173), para elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; y aspectos funcionales (artículo 174) que bien pueden deducirse de las funciones que les son atribuidas por la Constitución y la Ley, lo que permite asistencia requerida. Medidas que se deben asumir en reciprocidad con los criterios sentados por la Corte mediante el fallo T-045 de 2010, a fin de implementar una función pública en cuyas políticas, las gestiones para la protección a los derechos humanos no se puedan agotar en las normas expedidas¹²⁶.

¹²⁶ A propósito, puede verse en el fallo de tutela T-045 de 2010 de la Corte Constitucional Colombiana, o en la Observación General No. 3 adoptada por el Comité de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité PIDESC).

CONCLUSIONES

De una parte, se ha estudiado la Ley 975 de 2005, que se enmarca dentro de lo que se ha denominado teóricamente como una justicia transicional, dictándose con el ánimo de facilitar los procesos de paz a manera de justicia aplicada a unas circunstancias especiales de la realidad sociopolítica. Para lo cual, se reconoce unas garantías mínimas a las víctimas, avalándose a ellas los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, que deben interpretarse en consonancia con otras normas nacionales y los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Igualmente, se abordó el fallo T-045 de 2010, que en materia de rehabilitación ha exigido al Estado que sus organismos brinden una protección especial a la salud de las víctimas del conflicto armado, elemento circunscrito a la reparación, necesario para llegar a una recuperación tanto física como psíquica incluyendo un enfoque psicosocial, que no debe limitarse a la expedición de normas, sino requiere una extensión de la función pública a la aplicación de políticas que garanticen tal derecho, de acuerdo con el marco jurídico y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Y consecuentemente, se analizaron algunos aspectos incluidos en la Ley de Víctimas, referentes a la reparación, que operativamente están sujetos los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, como estrategia que permita articular las políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales.

Así y según el ámbito descriptivo de la investigación con aplicación del método analítico para abordar las facultades de las Entidades Territoriales para atender la rehabilitación psicosocial de las víctimas del conflicto armado conforme la

dogmática jurídica en que se profiere la sentencia T-045 de 2010, ha llevado a deducir que éstos organismos y sus autoridades, cuentan con funciones de dirección, coordinación, vigilancia y control en la materia, según la legislación vigente a la fecha de expedición del fallo referido y aun en la actualidad, según los lineamientos de la Ley 1448 del año 2011.

Consiguiéndose observar, una rehabilitación psicosocial que si bien debe desarrollarse por el Ministerio de la Protección Social, demanda de la intervención de las Entidades Territoriales a fin de procurar que los programas de atención a víctimas se surtan con pro-actividad, atención individual, familiar y comunitaria, gratuidad, atención preferencial, una duración, mecanismos de ingreso e interdisciplinariedad, conforme con la Ley de Víctimas, y además acopiando los contenidos jurídicos que se han proporcionado por vía jurisprudencial, para obtener un parámetro complementario a la norma, donde se incluya: una cobertura que le permita enfrentar la realidad fáctica de las víctimas de desplazamiento forzado; un sistema de promoción y prevención de la salud con enfoque diferencial; la construcción de indicadores de impacto que faciliten el seguimiento y veeduría de su aplicación; el diseño de programas de atención en salud mental a víctimas de la violencia; fortalecer la capacitación de los trabajadores de la salud en temas de impactos psicosociales de la violencia sociopolítica; responder por un acceso a los medicamentos, procedimientos diagnósticos y atención por servicios especializados, estén o no cubiertos por el POS; garantizarse que se disponga de profesionales capacitados y cualificados en el área médica, de atención psicosocial y psiquiátrica y de otros profesionales, que se consideren necesarios; elaborar estrategias de divulgación que permitan a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado conocer y acceder a los servicios de salud diseñados especialmente para este sector; y contar con indicadores de resultado de goce efectivo de derechos.

Por lo demás, la rehabilitación psicosocial es, conforme con la Corte Constitucional, un elemento de salubridad que exige acciones específicas y concretas por parte del Estado, inserto a la prestación de los servicios en salud para las víctimas, que debe suministrarse con atención psicológica y psiquiátrica especializada, lo que permite una “despatologización” de los individuos para superar sus secuelas de repercusiones individuales y sociales. Criterios pues, que se aprovechan como fuente del derecho, creando contenidos jurídicos para casos futuros similares o análogos, como derrotero interpretativo en materia de reparaciones.

Entonces, en términos críticos de los resultados obtenidos en la investigación, se concluye que la atención en rehabilitación psicosocial de las víctimas de la violencia socio-política colombiana que atañe a los Entes Territoriales, se hace efectiva por medio de las atribuciones y mecanismos jurídicos que éstas poseen para conseguir, dentro de un manejo administrativo, los fines previstos por el Estado Nacional, tales como la coordinación y articulación Nación-Territorio, la participación en los Comités Territoriales de Justicia Transicional y las asignaciones presupuestales los respectivos planes de desarrollo en relación con el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; lo que demanda un ejercicio de la función pública que no se agote en las limitaciones formales que bien pueden encontrarse en los textos legales, construyéndose con ello, condiciones materiales para cumplir un derecho que en lo formal ya es reconocido a la población en comento y que se puede complementar con el sentido interpretativo que se desarrolla con el fallo T-045 de 2010.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBOSA DELGADO, Francisco. Litigio Interamericano, Perspectiva Jurídica del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, Editorial Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá D.C., 2002.
- CAMARGO Pedro Pablo. Derecho Internacional Humanitario. Segunda Edición, Editorial Leyer, Bogotá D.C., 2000.
- CAMARGO Pedro Pablo. Introducción al Estudio Práctico del Derecho y del Estado, Editorial Leyer, Bogotá D.C., 2008.
- DE GAMBOA TAPIAS, Camila. Justicia Transicional: Teoría y Praxis, Editorial Universidad del Rosario, 2006.
- Ley de Alternatividad Penal y Justicia Transicional: Documento de Recomendaciones. Bogotá: Fundación Social: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2004.
- LOPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El Derecho de los Jueces. Editorial Legis, Bogotá D.C., 2004.
- LÓPEZ M., Diego. Teoría impura del derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana, Universidad de los Andes – Universidad Nacional de Colombia – Legis Editores S.A., Bogotá, D.C., 1ª reimpresión, mayo de 2004.
- O'DONELL, Daniel. Derecho Internacional de Los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina del Sistema Universales e

Interamericano, Tomo I. Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007.

- O'DONELL, Daniel. Derecho Internacional de Los Derechos Humanos: Normativa, Jurisprudencia y Doctrina del Sistema Universales e Interamericano, Tomo III. Bogotá D.C.: Oficina del Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007.
- Organización Internacional para las Migraciones y Pontificia Universidad Javeriana – OIM. Desplazamiento Interno y Atención Psicosocial: el reto de reinventar la vida. Editorial: Printed in Colombia. Bogotá D.C., 2002.
- PEREZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Los Derechos Sociales en Serio: Hacia un Dialogo entre Derecho y Políticas Públicas, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad: Instituto para La Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico – IDEP, 2007.
- RAMIREZ BASTIDAS, Raquel. Justicia Transicional, Editorial Leyer, Bogotá D.C. – Colombia, (s.a.).
- RODRIGUEZ, Libardo. Estructura del Poder Público en Colombia, Editorial Temis, Novena Edición, 2004.
- YOUNES, Diego. Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Legis, Bogotá D.C., Tercera Edición, 1997.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

▪ Tratados Internacionales:

- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).
- Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).
- Los Cuatro Convenios de Ginebra. Especialmente su artículo común No. 3.
- Protocolo Adicional II relativo a los Convenios de Ginebra.
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario e interponer recursos y obtener reparaciones.

▪ Legislación Nacional:

- Constitución Política Nacional de Colombia de 1991.
- Ley 418 del 26 de diciembre de 1997.

- Ley 782 del 23 de diciembre de 2002.
- Ley 975 del 25 de julio de 2005.
- Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006.
- Decreto 4760 del 30 de diciembre de 2005.
- Decreto 1290 del 22 de abril de 2008.
- Resolución 438 del 25 de mayo de 2007.
- **Recursos Electrónicos:**
 - [http:// www.corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co)
 - <http://www.cnrr.org.co/>
 - <http://www.ictj.org/es/tj/>
 - BAZÁN Víctor, Inconstitucionalidad por omisión en el derecho comparado. Disponible en: [<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20061/pr/>] (Citado el 2 de abril de 2011)
 - MONROY CABRA Marco Gerardo, Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Disponible en: [www.lrkt.lt/.../INCONSTITUCIONALIDAD%20POR%20OMISION%20EN%20] (Citado el día 28 de marzo de 2011)

- Departamento Nacional de Planeación – DNP, tomado del portal WEB: [<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Qui%C3%A9nesSomos/Misi%C3%B3nvisi%C3%B3norigen.aspx>] (Citado a los 3 días del mes de junio de 2011)
- Artículo publicado por diario El País. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Santos/aprueba/Ley/Victimas/Restitucion/Tierras/elpepuint/20110611elpepuint_2/Tes] (Citado el día 14 de junio de 2011)
- Artículo redactado por Sabrina Gelman y publicado en el diario El Imparcial. Disponible en: [<http://www.elimparcial.es/america/colombia-aprueba-la-ley-de-victimas-sin-darle-el-estatus-de-beligerancia-a-las-farc-84870.html>] (Cita del día 14 de junio de 2011)
- **Jurisprudencia:**
 - Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2010, con ponencia de la Magistrada Dra. María Victoria Calle Correa.
 - Corte Constitucional, Sentencia T-419 de 1992, con ponencia del Magistrado Dr. Simón Rodríguez.
 - Corte Constitucional, Sentencia T-420 de 1992, con ponencia del Magistrado Dr. Simón Rodríguez.
 - Corte Constitucional, Sentencia T-571 de 1992, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Sanín.
 - Corte Constitucional, Sentencia T-240 de 1993, con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes.

- Corte Constitucional, Sentencia C-225 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez.
- Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1994 con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 1995, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Córdoba.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-480 de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 1999, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-819 de 1999, con ponencia del Magistrado Dr. Álvaro Tafur Galvis
- Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 2003 con ponencia del Magistrado Dr. Eduardo Montealegre.
- Corte Constitucional, Sentencia T-552 de 2003, con ponencia del Magistrado Dr. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, con ponencia del Magistrado Dr. Manuel José Cepeda.

- Corte Constitucional, Sentencia T-371 de 2004, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia T-005 de 2005, con ponencia del Magistrado Dr. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1266 de 2005, con ponencia del Magistrado Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008, con ponencia del Magistrado Dr. José Manuel Cepeda Espinoza.
- Corte Interamericana de Derecho Humanos, caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia.