



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Documentos de Trabajo 2023-5

Edición electrónica



DIAGNÓSTICO DE LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

Nicolás David Atara Gaviria
Walter Rafael Azula Trajano

Octubre 2023
Bogotá, Colombia



División de
Investigaciones
Sociopolíticas y
Asuntos
Socioeconómicas



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Documentos de Trabajo 2023 - 5¹

Edición electrónica. Octubre de 2023

Autores:

Nicolás David Atara Gaviria. Investigador

Walter Rafael Azula Trajano. Coordinador de la investigación

Atara, D. y Azula, W. (2023). Diagnóstico de la atención a la población desplazada en condición de discapacidad (Documentos de trabajo 2023 - 5). Comité de Investigaciones del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Carlos José González Hernández, Director Instituto de Estudios del Ministerio Público²

Luis Enrique Martínez Ballén, Jefe División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos

Equipo técnico

Walter Rafael Azula Trajano, Coordinador de la investigación

Luis Enrique Martínez Ballén, Secretario Técnico Comité de Investigaciones IEMP

El propósito de los documentos de trabajo -*Working Papers*- de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos es mantener la memoria de los estudios del Instituto de Estudios del Ministerio Público y abrir un espacio de promoción y divulgación para dar visibilidad a los trabajos en desarrollo, escritos de las y los investigadoras(es), docentes, estudiantes que complementan el programa de investigación del IEMP, para que sean conocidos por la ciudadanía en general, por las y los integrantes del Ministerio Público de Colombia y que sirvan para académicos y estudiosos con el fin de discutirlos y mejorarlos o que sirvan de referencia. Son documentos que no tienen evaluación de pares académicos.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. Lo que se publica en esta serie es **responsabilidad del autor** y podrá cambiar en la medida en que las investigaciones, estado de avance de la frontera de conocimiento, desarrollo normativo e institucional cambian. No representa el punto de vista de la Procuraduría General de la Nación, de sus dependencias, del Instituto de Estudios del Ministerio Público, de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos o del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. El contenido está protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en cualquier formato se encuentran prohibidos y solo serán lícitos en la medida en que cuenten con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular.

¹ Producto de la investigación “Diagnóstico de la población desplazada en condiciones de discapacidad”, realizada en el año 2014, siendo director del IEMP el doctor Christian José Mora Padilla.

² Documentos de trabajo puestos a disposición en la Web del IEMP, a partir de 2023, siguiendo lineamientos de su director.



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Se prohíbe su reproducción parcial o total de este ejemplar, todos los derechos patrimoniales pertenecen al Instituto de Estudios del Ministerio Público

DIAGNÓSTICO DE LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

Introducción

En consideración del mandato constitucional que recae sobre el Ministerio Público de, además de ejercer control disciplinario a la función pública, defender y garantizar los derechos de los ciudadanos, al Instituto de Estudios del Ministerio Público –Unidad Administrativa Especial de carácter académico–, entidad adscrita a la Procuraduría General de la Nación, se le encargó la misión de realizar investigaciones académicas que asesoren al Procurador en función de sus labores.

De manera formal, el Decreto 262 en los numerales 1 y 4 del artículo 55, establece para el Instituto de Estudios del Ministerio Público: 1) *adelantar y apoyar investigaciones científicas, sociales, económicas, históricas, políticas y de otra naturaleza que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y funciones del Ministerio Público*; 4) *diseñar y ejecutar estrategias para promover la investigación en asuntos de interés para el Ministerio Público*.

Es en el marco de estas atribuciones de tipo legal que desde la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP se propuso realizar una investigación que trate de dar un primer diagnóstico sobre un grupo poblacional que comparte, como mínimo, dos tipos de condiciones de vulnerabilidad: el de ser víctima de desplazamiento forzado y el de ser persona en situación de discapacidad, de manera que, en términos de su atención por parte de las instituciones del Estado, se pudiese evaluar la pertinencia de los mismos, el acceso a la oferta, la existencia de un enfoque diferencial adecuado, entre otros elementos.

Como resultado principal de esta investigación, *grosso modo*, se esperan obtener unas determinaciones a propósito de los ajustes que deben realizarse a los programas y acciones de atención y, si es el caso, recomendaciones en el sentido de corregirlos o mejorarlos, o implementar nuevos proyectos de requerirse.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

A propósito de la población desplazada, las cifras oficiales indican que ascienden a un número de 6.360.302 de un total de 7.490.375 víctimas del conflicto armado³ (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [Unidad de Víctimas], 2014). Esta catástrofe humanitaria en razón del conflicto, contempla entre sus indicadores un número estimativo de quienes, además, cuentan con situación de discapacidad, cifra que llega a las 172.573 personas que requieren de una atención especial y diferencial.

La presente investigación responde a un interés del Ministerio Público de evaluar las condiciones de atención a la población vulnerable, de manera que justamente la revisión y el entendimiento de las distintas variables que intervienen en un agravamiento de la situación social de discriminación, exclusión y violencia permitan el diseño de mecanismos de control, prevención e intervención.

En esta misma dirección, el Ministerio Público entiende que no son únicamente las razones socioeconómicas o políticas las que reproducen y recrudecen el conflicto colombiano, sino que hay factores alternos cuyo desconocimiento puede conducir a un tratamiento inadecuado del mismo. Por ende, se debe ser consecuente en la exhortación a las instituciones del Estado encargadas de la atención, para que contemplen enfoques exclusivos y diferenciales frente a actores específicos como los grupos minoritarios, las madres cabezas de familia, los distintos tipos de género mayormente vulnerables, las personas en situación de discapacidad, entre otras.

Recogiendo todo ello, la investigación *Diagnóstico de la atención a la población desplazada en condición de discapacidad* se plantea de manera que pueda fungir como un elemento de visibilización de esta población en particular. Como resultado, debe lograr incidir en la eliminación de barreras tanto sociales como físicas, debe motivar el desarrollo de medidas especiales de atención en educación y salud, y debe propender por la generación de proyectos productivos ajustados a las condiciones y necesidades de estas personas, de manera que puedan superar sus niveles de pobreza.

El Instituto de Estudios del Ministerio Público, como centro de pensamiento de la Procuraduría General de la Nación pretende con esta investigación proveer un insumo académico a la generación de estrategias de prevención y control con un enfoque diferencial,

³ Cifra expuesta en la página web de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

a la vez que insta al máximo ente de control para que cumpla con sus funciones de vigilancia a la protección y al ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Este informe se estructura de manera tal que se haga un esclarecimiento metodológico general a propósito del desarrollo de la investigación referida y presentará datos generales que contribuyan a caracterizar la problemática de la población desplazada en condición de discapacidad. Seguido, sistematizará los resultados arrojados por la aplicación de los instrumentos de recolección de información tanto a la población víctima de desplazamiento forzado y en condición de discapacidad, como a los funcionarios públicos encargados de coordinar la acción estatal en cuanto a la atención.

Todo el trabajo descriptivo - analítico anterior, servirá como insumo para formular un conjunto de recomendaciones al Ministerio Público y a las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Se agradece el esfuerzo de los funcionarios públicos que llevan a cabo las labores de desarrollo del enfoque diferencial de discapacidad a nivel público, y se reconoce el esfuerzo de las personas y organizaciones de desplazados en situación de discapacidad por su visibilización.

Metodología

- **Técnicas de recolección**

En función de contextualizar los escenarios dentro de los cuales se desarrolló la recolección de información, el Instituto de Estudios del Ministerio Público dispuso de los espacios adecuados para las reuniones efectuadas con los funcionarios públicos de la Unidad de Víctimas que participaron de manera voluntaria. Así mismo, los miembros de las organizaciones de población desplazada en condición de discapacidad que contribuyeron valiosamente a la investigación, permitieron que las instalaciones de la Mesa Distrital de Participación de Víctimas estuvieran al servicio de la misma. En diversas ocasiones pudo realizarse una mesa de trabajo en la que confluyeran varias personas en una misma sesión, mientras que, sobre todo en aquellas reuniones con los funcionarios públicos (dada su disponibilidad horaria) la mayoría de las veces se dispuso una reunión con un único funcionario.

Para la recolección de información pertinente para la investigación se utilizaron dos técnicas combinadas entre sí: encuesta y entrevista semi estructurada. Con base en estas técnicas se elaboraron instrumentos recolectores de información, los cuales, a partir de su diseño –en el

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

que se contemplaron distintas categorías de análisis– dispusieron una serie de preguntas tanto abiertas como cerradas a resolver a través de distintos procedimientos. El desarrollo en la aplicación de los mismos se realizó con un acompañamiento del investigador principal y del asistente de investigación, de manera que los encuestados y entrevistados pudiesen tener acceso a una mayor claridad en las preguntas que se realizan, siendo halladas muy pertinentes por parte de todos.

Los referidos instrumentos de recolección de información fueron dos, uno dirigido a los funcionarios públicos de la Unidad de Víctimas (entre los encuestados se encontraron funcionarios de carrera administrativa y personas vinculadas bajo contrato de prestación de servicios), y otro a la población desplazada en condición de discapacidad. En promedio, cada uno de los instrumentos tenía un tiempo de desarrollo de entre una hora y media y dos horas, dependiendo de la complejidad que los mismos revestían para la persona encuestada.

Asimismo, el instrumento en formato digital se hizo llegar a funcionarios de las distintas Unidades Territoriales de la Unidad de Víctimas, con la finalidad de que se conociera de forma paralela un diagnóstico sobre la situación en los territorios a propósito de la atención a la población desplazada en condición de discapacidad. Dicho instrumento fue remitido de vuelta por varias Unidades Territoriales, más no por la totalidad de las mismas; a pesar de ello, dada la cantidad de instrumentos diligenciados el panorama que puede establecerse de las regiones puede estimarse suficiente para elevar un imaginario de las diferencias existentes entre el centro y la periferia en términos de la atención.

- **Dimensiones de los instrumentos**
- **Instrumento aplicado a los funcionarios públicos:**

La estructuración de los instrumentos recolectores de información estuvieron constituidos por una serie de categorías de análisis que permitían caracterizar mejor al funcionario encuestado y la información que éste consignó en el formulario. Así las cosas, en términos de clarificar el detalle de los instrumentos correspondientes a los funcionarios públicos, se mencionarán a continuación:

a) Aproximación institucional – normativa: Las preguntas que hacían parte de este componente procuraban dar cuenta de las actividades que llevaban a cabo los encuestados en tanto que funcionarios públicos, en virtud de conocer la pertinencia de los mismos a propósito de la actividad desarrollada en la Unidad de Víctimas. Sin embargo, el objetivo principal de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

estas indagaciones estaba dirigido a medir el nivel de conocimiento que los mismos funcionarios públicos de la Unidad de Víctimas tenían a propósito de la normatividad que rige la atención a la población desplazada en condición de discapacidad, así como también el conocimiento de las entidades que prestan dicha atención, y los programas a través de los cuales lo hacen.

En esta misma dirección, la entrevista también se permitía conocer las opiniones que tenían los funcionarios públicos sobre la normatividad e institucionalidad dispuesta para la atención a la población desplazada en condición de discapacidad. En razón de ello, había preguntas abiertas bajo las cuales, en una dinámica consciente, los funcionarios podían reconocer los logros y las deficiencias en un conjunto de elementos por los cuales se preguntaba, a saber, pertinencia de los programas, efectividad, existencia de barreras físicas y sociales, capacitación de los funcionarios, etc.

b) Enfoque especial del SNARIV: en esta sección se hizo especial énfasis en las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en tanto que la Unidad de Víctimas es la entidad que coordina tal sistema y sus instituciones componentes. A propósito de ello, quiso indagarse más a profundidad sobre la capacidad institucional de las entidades que prestan la atención a esta población vulnerable en términos de los recursos físicos (instalaciones de acceso), recursos humanos (funcionarios capacitados en el tratamiento a personas desplazadas y en condición de discapacidad), sistemas de información (bases de datos), entre otros.

En este paraje, se trataba de dar cuenta tanto de las principales virtudes como de las principales falencias de los programas de atención, los factores que podían incidir en una baja calidad de los mismos, las quejas más frecuentes de las que se tenía conocimiento, y los mecanismos e iniciativas cuyo origen se hallaba en la Unidad de Víctimas en aras de mejorar lo referido. Aquí también se plantearon algunas iniciativas por parte de los funcionarios públicos que, de acuerdo con su criterio, podrían contribuir a una mejor labor de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

c) Componente de Unidad de Víctimas: Aquí se pretendía hacer una evaluación a nivel interno de la Unidad de Víctimas, tanto en sus procesos internos como en los procedimientos que manejan para promocionar los programas de atención. De acuerdo con ello, se realizaban preguntas que contribuyeran a definir el tipo de acompañamiento que se estaba ejerciendo desde las instancias más altas del gobierno nacional a la actividad de la Unidad de Víctimas,

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

las medidas de control y autorregulación que se implementaban para monitorear la atención que la Unidad brindaba a las personas en situación de desplazamiento y discapacidad, las estrategias de comunicación y divulgación, tanto de los programas de atención como de los derechos mismos de este tipo de población vulnerable.

Asimismo, se indagaba sobre los principales obstáculos que la Unidad de Víctimas encontraba a la hora de brindar la atención, los tiempos en la atención en términos de si se consideran aptos o muy demorados, las medidas que se toman frente a la existencia de posibles barreras sociales y discriminación por parte de algún funcionario y la forma de interactuar con organizaciones no estatales.

De esta manera, la Unidad de Víctimas como la principal institución a estudiar por parte de esta investigación, pretendió ser abordada metodológicamente en varios aspectos que iban desde el procedimental a nivel interno, como el de las interacciones interinstitucionales y los mecanismos implementados para la comunicación de sus actividades para con las víctimas.

d) Componente territorial y de participación: la investigación es consciente de que a pesar de sus limitaciones presupuestales, no podía realizar un diagnóstico preciso de la situación de la atención a las personas víctimas del desplazamiento y en condición de discapacidad si no se obtenía una perspectiva de lo que ocurría en los territorios. Es de acuerdo con esta premisa que, no sólo se hizo allegar vía correo electrónico institucional el instrumento de recolección de información No. 2 para funcionarios públicos, sino que también desde el nivel central se indagó por los controles que se ejercían sobre las Unidades Territoriales de la Unidad de Víctimas, el nivel de comunicación que existe entre las instancias regionales y la central, y las capacidades tanto técnicas como humanas y de infraestructura de esta institución en los territorios.

Si bien esta no es necesariamente una fuente primaria en tanto la información recopilada responde a la visión que se tiene desde el centro hacia las regiones, sí se convierte en un insumo importante que puede contribuir a complementar el panorama resultante del cruce de información llegada desde las Unidades Territoriales y el nivel central de la Unidad de Víctimas. Es importante en la medida en que, pese a que es de amplio conocimiento que en gran medida los funcionarios más capacitados se encuentran trabajando en la capital, dichos funcionarios hacen visitas periódicas a las regiones en virtud de su oficio, razón por la cual cuentan con un panorama aproximado sobre el caso.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Finalmente, se encuentra en el instrumento un apartado específico de participación, de forma que se indague sobre las maneras como la Unidad de Víctimas recoge todas las propuestas esgrimidas en las Mesas de Participación de Víctimas⁴. De esta manera, se procuró que cada funcionario desde su perspectiva aportara en cuanto a las formas de ver materializadas las peticiones y propuestas que las víctimas, sus organizaciones y las organizaciones defensoras de derechos de las víctimas, realizan a las instituciones del Estado.

Es importante destacar que en las etapas previas a la puesta en marcha de la investigación se realizó una identificación del organigrama de la Unidad de Víctimas, de manera que fuera posible conocer de las áreas que la componen, y se individualizaron los profesionales que pudieran contribuir voluntariamente con la investigación. Así las cosas, se trabajó de manera individual y grupal con funcionarios del Área de Participación, de Asuntos Étnicos, de Discapacidad, de Gestión Social y Humanitaria, de Gestión Interinstitucional y de Reparación. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de obstáculos, y no se pudo entablar contacto alguno con el Área de Registro y Gestión de la Información.

- Instrumento aplicado a la población

Si bien el instrumento diseñado para la población víctima de desplazamiento y en condición de discapacidad se elaboró con anticipación, la dificultad propia de hallar una población atomizada retrasó su aplicación. A continuación se describirán las categorías que se trabajaron en el referido instrumento.

a) Aproximación institucional – normativa: se pretendía conocer que tanto conocimiento tenía la población encuestada a propósito de las normas e instituciones que manejaban el tema de la atención a esta población con doble factor de vulnerabilidad. A propósito, se indagaba sobre el nivel de conocimiento de la norma, si es que la conocía, si tenía claridad sobre los procedimientos a los cuales debía acogerse y, sobre todo, lo más importante

⁴ Las Mesas de Participación de Víctimas se disponen de acuerdo a lo estipulado en el artículo 193 de la Ley 1448 de 2011. Como lo pone dicho artículo, “Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente Ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución, y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital [...]” (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011). En dicha Mesa contarán con participación de niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, así como también organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

consistía en identificar si la normatividad –en caso de ser conocida– resultaba comprensible en cuanto a sus disposiciones y lenguaje por parte de la población.

Asimismo, se indagaba sobre el conocimiento que las personas encuestadas tenían sobre los mecanismos legales que estaban dispuestos para la protección de sus derechos. Esto revestía un interés especial puesto que se trataba de averiguar si de alguna manera los encuestados conocían alguna alternativa jurídica que les permitiera acceder a los programas de atención y medidas de reparación integral, en caso de no haberse visto satisfechos bajo los conductos regulares.

b) Definición de perfil individual: el conjunto de preguntas bajo esta perspectiva buscaba realizar un acercamiento más profundo de la persona encuestada en cuanto a su experiencia particular como persona en situación de desplazamiento forzoso y en condición de discapacidad. Estas preguntas iban dirigidas a conocer el proceso de cada entrevistado, el tipo de discapacidad que presentaba, el tratamiento y procedimientos que requería, los factores individuales que incrementaban sus niveles de vulnerabilidad, sus puntos de apoyo y de supervivencia económica, entre otra información.

Se estimaba relevante en tanto podía realizarse un enlace entre las etapas de atención y la calidad de la misma con la situación exclusiva de cada desplazado con discapacidad, puesto que no todos los encuestados tenían una discapacidad previa al evento violento de desplazamiento, no todos necesitan una atención médica –o en educación, por ejemplo– tan especializada, o no todos tienen un apoyo familiar o económico que les permita solventar de manera menos prioritaria las demoras en la atención. En esta medida, podían identificarse factores adicionales que podían tener una incidencia en cuanto a la atención, tal que según el estado de cada quien, se podía recurrir a programas que otros no necesitasen, pudiendo valorar etapas más amplias de la atención; por otra parte, también podían valorarse elementos de tipo familiar, económico o de discriminación en la experiencia personal de los encuestados

c) Valoración de la atención: este paraje intentaba caracterizar la atención recibida por la población en cuanto a las atenciones que ha recibido (económica, salud, educación, laboral, asistencia psicológica, reubicación), la atención prestada por los funcionarios públicos, las instalaciones en cuanto a sus posibilidades de acceso –especialmente para aquellas personas que cuentan con limitaciones en su movimiento–, la capacitación de los funcionarios que lo han atendido, en términos de su valoración como beneficiario de una atención prestada, y la eficiencia de los programas de sostenibilidad económica, en términos generales.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Es en este conjunto de preguntas donde se hallaban las más relevantes teniendo en cuenta que se indagaba particularmente por la atención que cada encuestado había recibido, y la valoración que tenía de la misma. Por lo tanto, procuraba abarcarse todo el espectro de mecanismos dados a la atención, desde el plano de los auxilios económicos hasta el respaldo para los proyectos de generación de ingresos y la educación especial.

De igual manera, el enfoque de estas preguntas estaba dirigido a establecer si dichos programas de atención habían incrementado el nivel de la calidad de vida de las personas que los habían recibido, y, en último término, si los principios de *Verdad, Justicia y Reparación* se habían visto satisfechos en alguna medida.

d) Valoración de las etapas y procedimientos: Este apartado de preguntas dispone conocer por medio de cuáles canales se enteró de los procedimientos para acceder a la atención, se pregunta si las instancias atravesadas han respetado los tiempos que se han establecido previamente, se indaga sobre la información personalizada la cual debe ser sujeta a cada persona de acuerdo con su situación específica, sobre el respeto y confidencialidad en el manejo de la información, la necesidad de recurrir a intermediarios y organizaciones no estatales, y la necesidad de interponer recursos jurídico – administrativos.

Asimismo, este componente se propone ir más allá, y pregunta a los encuestados si han intentado participar en la formulación de políticas públicas para la población desplazada en condición de discapacidad y cuáles son las quejas más recurrentes que han registrado en los espacios dispuestos para ello, de acuerdo con su propia experiencia.

Por otra parte, si bien se comprende que los programas de atención tienen una percepción negativa de parte de las personas desplazadas y con discapacidad, a dichas personas en el instrumento se les pregunta también por los aspectos positivos que estos han podido evidenciar. Se concluye este apartado, y el instrumento mismo, con un espacio en el que las personas puedan sugerir propuestas para mejorar los programas de atención, de forma que este se convierte en insumo de primera mano para el documento de recomendaciones que la Procuraduría General de la Nación emitirá frente a esta problemática.

El análisis de la información se encuentra fundamentado en lo recolectado a partir de estos dos instrumentos diseñados. Como se mencionó anteriormente, se propendió por el desarrollo de instrumentos que abarcaran diferentes temáticas relacionadas con la atención a este tipo de población doblemente vulnerable, de manera que pudiese establecerse un diagnóstico más

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

preciso sobre los factores que inciden en todos estos procesos tanto a nivel social como procedimental e institucional.

- **Dificultades de la recolección (incomprensión de los desplazados, no había metodologías para personas con discapacidades particulares)**

- Acercamiento a la población:

Una de las principales problemáticas que debió sortearse a lo largo del desarrollo de la investigación, al menos en lo referente a la etapa durante la cual se aplicaron los instrumentos de recolección de información, fue el establecimiento de contactos con las víctimas de los eventos de desplazamiento forzoso y en condición de discapacidad.

Es menester aclarar que para facilitar el acceso a dicha población y sus experiencias, se recurrió a organizaciones de naturaleza tanto privada como pública que anteriormente y gracias a sus actividades, programas o proyectos, tuvieran un trato sostenido con población desplazada individualizada o con organizaciones de desplazados.

Esta fase de la investigación sufrió retrasos si se realiza una comparación con los tiempos en los cuales se estableció comunicación efectiva con los funcionarios públicos de la Unidad de Víctimas; en esta medida, mientras las entrevistas y las mesas de trabajo con dichos funcionarios se llevaban a cabo ágilmente –fundamentalmente debido a los canales electrónicos de comunicación–, el rastreo de la población objetivo estuvo llena de obstáculos que no facilitaban su precisa ubicación.

Entre las razones que se pusieron sobre la mesa –tanto por parte de las personas en situación de desplazamiento como por miembros de las entidades a las cuales se recurrió– que explicasen tal situación, se encontraba que:

- Las personas en situación de desplazamiento forzado y con discapacidad eran reticentes a compartir sus datos de contacto, puesto que estaba presente el temor a ser identificados nuevamente por los actores armados de manera que se les pudiese revictimizar. Este temor respondía a la posibilidad de ser desplazados nuevamente, de sufrir atentados contra su vida o la de sus familiares, o simplemente la intención de dejar atrás la historia de violencia padecida, la cual no querían expresar.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

- Las personas en situación de desplazamiento no necesariamente llegaban a un lugar específico a asentarse nuevamente; en un número alto de casos lo ocurrido era que llegaban a un domicilio (posiblemente el de algún familiar o conocido) de manera temporal, mientras recibían algún tipo de ayuda de alguna organización. Este fenómeno implica que una vez el individuo sale desplazado de su lugar de residencia, muy seguramente se convierta en una persona nómada que transita entre los lugares donde puede acceder a algún tipo de ayuda, que generalmente es de emergencia y no ofrece soluciones a mediano y largo plazo. Dicho fenómeno implica que si existe en alguna base de datos información sobre su ubicación, a la hora de ser contactado ya no resida ahí.
- Las personas en situación de desplazamiento forzado y con discapacidad se encuentran viviendo en zonas periféricas de las principales ciudades (generalmente la capital del país), y viven en condiciones tan precarias que no cuentan con un número telefónico o móvil por medio del cual se les logre ubicar.
- Las personas en situación de desplazamiento forzado y con discapacidad mantenían una actitud de desconfianza con respecto a las instituciones del Estado, lo cual respondía a una concepción según la cual el Estado fue de alguna manera responsable de su situación de desplazamiento, ya sea por anuencia con los actores armados, o por su falta de presencia. Así, la aparición del Ministerio Público no era visto en algunos casos con buenos ojos por parte de la población, ya que su presencia se daba con posterioridad al evento de desplazamiento y no previo al mismo, momento en el cual requerían de protección y de prevención.

Durante la investigación se propuso que la manera más adecuada para acceder a esta población, tan atomizada característicamente, era por medio de las organizaciones sociales de desplazados. Así las cosas, se logró rastrear una serie de organizaciones de desplazados con la intención de encontrar entre sus miembros personas en situación de discapacidad; empero, muchos de los datos de contacto de estas organizaciones no se encontraban actualizados, su ubicación (en Bogotá D.C., aunque se halló información de organizaciones a lo largo de todo el país) ya no era la registrada en los portales web, los correos electrónicos tenían direcciones erradas, o simplemente nunca se respondían los mensajes y llamadas.

- Expectativas de la población frente a la investigación:

Una vez establecido el contacto con personas en situación de desplazamiento y con discapacidad de manera individual, o a través de las organizaciones de víctimas, hubo

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

dificultad por parte de la población para concebir el acercamiento como una actividad eminentemente académica dada en función de establecer un diagnóstico para el Ministerio Público.

De la presencia de la Procuraduría General de la Nación se esperaba una resolución completa de su situación particular, se escucharon solicitudes de elaboración tanto de derechos de petición como de tutelas, se demandaba acompañamiento permanente en los espacios de encuentro interinstitucionales⁵, se pidió colaboración para la búsqueda y radicación de documentos y títulos de propiedad, entre otras peticiones que no tenían lugar, ni dentro de la investigación académica, ni dentro de las competencias del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

En términos generales, se hacía difusa para la población civil la comprensión de que la investigación tenía unos alcances específicos y unas limitaciones propias de su disposición, que no hacían posible, por ejemplo, el desplazamiento a los territorios, aproximarse a entidades específicas de atención en servicios especiales, la entrega de ayudas de emergencia como dinero, comida o soluciones de vivienda, entre otras. De igual manera, no era fácil distinguir entre los individuos entrevistados que la Procuraduría no tomara acciones más profundas en cuanto a sus casos particulares, puesto que sus expectativas estaban puestas en una resolución casi inmediata de su estado de vulnerabilidad.

- Estadísticas y subregistro:

Uno de los primeros procedimientos que debió realizarse en la investigación fue la caracterización de la población desplazada en condición de discapacidad; como es natural, un insumo de primera mano son las estadísticas que pueden hallarse a propósito de la población objetivo. La gran problemática a propósito de ello, era la fiabilidad de las cifras relacionadas que cobijaran la doble variable desplazamiento-discapacidad.

En principio, la fuente principal que se consideraba pertinente para la obtención de cifras que contribuyeran a clarificar y caracterizar la problemática era la Unidad de Víctimas, pues es este organismo quien lleva la información relacionada con las víctimas que el conflicto armado ha dejado, con la finalidad de repararlos integralmente. Si bien la Unidad es consecuente y tienen un equipo especializado en la recolección y sistematización de estos

⁵ Si bien la Procuraduría General de la Nación debe ser participe en estos espacios en tanto que protector de los derechos de la población civil, dicha función no es competencia del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

datos, y existe un área encargada de la producción de estadísticas y el registro de la información, dichas numeraciones corresponden a personas o colectivos que han podido realizar exitosamente el Registro Único de Víctimas bien sea porque se han acercado a las instituciones encargadas de ello, o bien porque los esfuerzos institucionales por acercarse a esta población han dado sus resultados.

Sin embargo, esto no implica que la totalidad de personas desplazadas y en condición de discapacidad se encuentren identificadas y llevadas a cifras, sino que los números encontrados corresponden a aquellos que han sido exitosamente registrados, de manera tal que es completamente imposible llegar a una cifra fiable que permita fehacientemente acercarse al número real de personas desplazadas y con discapacidad. A ello se suma el hecho de que un gran número de personas que hacen parte de esta población no tienen una idea precisa de cómo hacer su registro ante las instituciones públicas como persona víctima de desplazamiento, de forma que pueden continuar con condiciones de vida realmente diferentes, pero anónimas ante el Estado dentro de su condición. Esta situación hace que la brecha entre las cifras de la Unidad de Víctimas y el número real de desplazados en condición de discapacidad sea inestimable, puesto que no hay forma de concebir dicho escenario.

Por otra parte, la misma Unidad de Víctimas en cuanto a sus sistemas de información y bases de datos han debido paliar un fenómeno realmente contraproducente en función de un manejo estadístico adecuado de las víctimas que se ha denominado como “subregistro”⁶. De acuerdo con la Unidad, por subregistro ha de entenderse “la ausencia de información en el Registro Único de Víctimas, lo que ocasiona pasar por alto la información importante que ayudaría a la identificación adecuada de las necesidades específicas que impiden que la población tenga un goce efectivo de sus derechos” (UV, 2013, pág. 18). En esta misma dirección, y en relación con lo anterior, la Unidad es coherente en reconocer que “al utilizar las cifras oficiales para la caracterización debe tenerse presente que existe un subregistro, una brecha entre los datos oficiales y la realidad” (pág. 18).

Dicho fenómeno en el registro y manejo de la información tiene diversas causas, que van desde un procedimiento inadecuado de la misma por parte de los funcionarios que suscriben la información, la manera de realizar las preguntas pertinentes para diligenciar los formularios –como justificaciones de tipo interno–, a situaciones de tipo estructural en la

⁶ Entre otras problemáticas que genera, como una caracterización imprecisa de la víctima, lo cual lleva a una revictimización por cuanto no se ofrece una atención adecuada según sus condiciones reales.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

población, fundamentalmente la existencia de fuertes prejuicios relacionados con el desconocimiento de la discapacidad como producto de la diversidad humana, o el desconocimiento mismo de una situación físico cognitiva que pueda constituir realmente una discapacidad –aludiendo a causas de tipo externo–.

Adicional a ello, debe considerarse que si bien en la actualidad el Registro Único de Víctimas RUV sirve como herramienta única para la identificación de la población víctima, en etapas anteriores de la atención se aplicaban formatos diferentes que alimentaban distintas bases de datos, las cuales se encuentran en proceso de unificación. De ello también deviene una problemática relacionada con el tratamiento de la información, pues en formatos anteriores no se indagaba a profundidad sobre la situación y condiciones de la población, como por ejemplo la existencia de algún tipo de discapacidad. Así las cosas, en los sistemas de información no aparece registrada información completa de la víctima, o bien puede darse el caso de que dicha víctima no haga explícita su condición de discapacidad, en la medida en que no se le encueste a propósito de ello.

- Inconvenientes en la aplicación de los instrumentos recolectores de información:

La aplicación de los instrumentos recolectores de información, según el tipo de población establecida para ello, partía tácitamente de unos prejuicios que pueden verse replicados en muchas de las iniciativas de atención por parte de las instituciones públicas, o en distintos tipos de formatos de información, estrategias de comunicación, o actitudes de funcionarios de servicio al usuario. Dichos prejuicios se encontraban asociados a una presunción de que la víctima encuestada se encontraba alfabetizada, o que no necesariamente necesitara de un acudiente para el diligenciamiento de los instrumentos.

Esto pone de relieve la necesidad de realizar esfuerzos institucionales por implementar metodologías de recolección de información ajustadas a las condiciones reales de las personas víctimas y con discapacidad; dicha tarea implica el diseño de formatos en sistema braille para las personas con discapacidad visual, implica tener alternativas para las personas sordomudas (como la implementación de lenguaje de señas), implica destinar recursos para personal especializado que colabore a las personas sin alfabetización a leer las preguntas y a escribir las respuestas, o para facilitar la comprensión de personas con algún tipo de discapacidad cognitiva.

En la experiencia de la presente investigación, se pudo contar víctimas que en buena medida podían leer y escribir, sin que esto implicara que muchas veces desconocieran el sentido de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

la pregunta que se les realizaba. Empero, de igual manera hubo que solventar situaciones donde los encuestados no sabían leer y no podían, por tanto, responder a las preguntas de forma escrita, hecho que se veía agravado por encontrarse en una mesa de trabajo donde había múltiples individuos a los cuales acercarse. Asimismo, entre las personas con discapacidad se encontraba población con baja o nula visión, razón por la cual los asistentes de investigación debieron recurrir a leer y escribir las respuestas ante la inexistencia de instrumentos elaborados en sistema braille.

De todas estas situaciones, deben considerarse estrategias para facilitar la comunicación y el entendimiento entre las instituciones y la población. Si bien para esta investigación pudo resolverse de manera eficiente dicha problemática, es de esperarse que ante un número elevado de personas buscando ser atendidas las capacidades institucionales se vean desbordadas, involucrando demoras en los procesos, una mala relación entre el Estado y el ciudadano y, en último término, una atención que no se ajusta a las necesidades reales de la persona.

- **CONCEPTOS**

Conflicto Armado Interno

Resulta pertinente realizar un esclarecimiento conceptual de aquello que se entiende por Conflicto Armado Interno, ya que es en razón de este contexto que en Colombia se presentan los fenómenos de desplazamiento y muchas veces es la causa originaria de la situación de discapacidad en las personas víctimas.

El Conflicto Armado Interno en Colombia es una situación con ya varias décadas encima, consistente en el enfrentamiento entre las fuerzas oficiales del Estado con grupos irregulares al margen de la ley, en una dinámica constante de afectaciones a la sociedad civil (Valcárcel, 2007, pág. 109). En consecuencia, el Derecho Internacional Humanitario establece un conjunto de normas que regulan los conflictos bélicos, de manera que se propenda por la protección de los civiles que no se encuentran tomando parte directa en los enfrentamientos. La importancia de las regulaciones del Derecho Internacional Humanitario es tal, que la Corte

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Constitucional colombiana ha adoptado tales disposiciones dentro del bloque de constitucionalidad en calidad de *ius cogens*⁷.

En lo puntualmente relacionado con el concepto de Conflicto Armado Interno, es el Protocolo II adicionado a los Convenios de Ginebra⁸ el que define los elementos integrantes del término. Dicho Protocolo hace extensivas disposiciones a los conflictos armados que no estén cubiertos por el Protocolo I, el cual versa sobre los Conflictos armados internacionales, y establece que son aquellos que

[...] se [desarrollan] en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas [...] (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 1977).⁹

De ahí que existan varios elementos integrales que pueden contribuir a la categorización de un fenómeno armado como un Conflicto armado interno, a saber: *i*) la territorialidad; *ii*) la oposición de fuerzas; *iii*) un mando o autoridad responsable; *iv*) dominio territorial como elemento que permita operaciones militares; y, *v*) posibilidad de aplicar el Protocolo II (2007, pág. 114).

En principio, el elemento territorial es aquel en el cual se circunscribe la acción bélica, la cual –a diferencia del Protocolo I– contempla los enfrentamientos armados entre las partes al interior de las fronteras de un país. Por su parte, la oposición de fuerzas como segundo elemento del Conflicto armado interno, es un factor que contempla la capacidad de organización de algún sector para enfrentarse a la institucionalidad del Estado, y que pueden ser disidentes o insurrectas¹⁰. De ahí surge un antagonismo entre las fuerzas que defienden al Estado cualquiera sea su régimen, y quienes se sublevan para alterar y modificar el orden existente.

⁷ El *ius cogens* es “una norma aceptada o reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional genera que tenga el mismo carácter” (Convención de Viena, 1969, art. 53, citado en Valcárcel, 2007, pág. 110).

⁸ Los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales son tratados internacionales, las cuales contienen las principales normas que establecen los límites de la guerra.

⁹ El referido Protocolo II no es aplicable a situaciones de tensiones internas y disturbios interiores (motines, actos esporádicos y aislados de violencia) y otros que no sean Conflictos armados (2007, pág. 114).

¹⁰ Disidentes en caso de que hayan pertenecido a fuerzas oficiales y se hayan sublevado, o insurrectas en caso de que el grupo armado tenga sus orígenes en la sociedad civil o en los particulares.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

De otra parte, se encuentra el elemento del mando o autoridad responsable, esto es, una estructura jerárquica, orgánica y organizativa que permita poder enfrentar a las fuerzas estatales de manera sostenible, o por lo menos por cierto periodo de tiempo. En relación a ello, “al señalarse que deba existir una estructura jerárquica, no se debe llegar al extremo de exigir que sea idéntica a la que tiene la fuerza pública” (2007, pág. 115) pero, cuando menos, debe existir un mando organizado, definido e identificable, y un conjunto de miembros dispuestos a seguir las órdenes de tal cuerpo.

En similar dirección, pero no siendo un factor idéntico, se encuentra el aspecto del dominio territorial como elemento facilitador de la realización de operaciones militares. Hay un punto sumamente relevante sobre el cual hay que volcarse en este paraje, y es el discernimiento entre la capacidad de controlar el territorio por parte del actor insurgente. En esta medida, debe hacerse una distinción entre el tipo de control requerido para la existencia de un Conflicto Armado Interno, la cual puede ser no absoluta, pero a lo menos suficiente para poder desarrollar acciones bélicas sostenidas frente a las fuerzas estatales. Así las cosas, el dominio puede ser relativo en tanto que “en la mayoría de los Conflictos armados internos se ha presentado de manera frecuente la necesidad de movilidad de los insurrectos con el fin de no ser capturados y así dar continuidad a sus movimientos” (2007, pág. 116).¹¹

Finalmente, la característica de la posibilidad de aplicación del Protocolo II adicionado a la Convención de Ginebra es el último componente conceptual vinculado al concepto de Conflicto armado interno. Con ello pretende aludirse la capacidad de las ramas judiciales de los países de definir con base en criterios técnicos de las ciencias jurídicas la existencia o inexistencia de un Conflicto armado interno en un territorio nacional. Así, la valoración del total de los aspectos anteriores en una lógica interpretativa correcta y ceñida a los conceptos generales emitidos por la Convención y por los Protocolos, debe conducir a un pronunciamiento jurídico congruente en cuanto a la categorización de una situación armada como de Conflicto armado interno.

Empero, esto no implica que desde la doctrina no se hayan hecho esfuerzos adicionales por clarificar el concepto en cuestión. Por ejemplo, de acuerdo con Gasser (1993, citado en Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2008, pág. 5), adicional a la definición del Protocolo II, se dice que los Conflictos armados internos son además aquellos donde “[hay

¹¹ En contraste, si el dominio territorial por parte del actor insurgente es absoluto, la figura de *beligerante* podría aplicarse, trayendo consigo unas particularidades jurídicas bastante diferentes.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

un] derrumbe de toda autoridad gubernamental en un país, que tenga como consecuencia el hecho de que varios grupos se enfrenten entre ellos por el poder". El Conflicto armado interno, entre tanto, no debería reducirse exclusivamente a aquellos enfrentamientos en los cuales están presentes fuerzas oficiales defensoras del Estado, sino también son aquellos en los cuales dos facciones particulares se enfrentan, dentro de un contexto cuyas características si se encuentran en correspondencia con los aspectos definidos previamente.

Una definición más compleja la propone Schindler (1979, citado en CICR, 2008, pág. 5) según la cual

Deben conducirse las hostilidades por la fuerza de las armas y presentar una intensidad tal que, por lo general, el Gobierno tenga que emplear a las fuerzas armadas contra los insurrectos en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía. Por otra parte, [respecto a los insurrectos], las hostilidades han de tener un carácter colectivo, [...] no tienen que ser realizadas por grupos individuales [y] deben tener un mínimo de organización. Sus fuerzas armadas deben estar bajo un mando responsable y poder llenar ciertos requisitos mínimos desde el punto de vista humanitario.

Como puede evidenciarse, en esta definición se hace un aporte a la noción del Conflicto armado interno desde el punto de vista de la magnitud de los hechos hostiles, esclareciendo que deben presentarse una intensidad tal que el Estado debe tener una reacción más fuerte que ante un disturbio cualquiera. Otra característica novedosa corresponde a la intencionalidad de las acciones insurrectas, pues para Schindler (1979) estas no han de ser completamente particulares, sino deben tener una naturaleza colectiva; desde luego, es difícil discernir cuando los intereses de un grupo particular devienen en intereses de un colectivo mayor, pero es un elemento que no había tenido una consideración previa en el concepto.

Pero, desde otro punto de vista, hay reparos también de parte de algunos doctrinantes frente al carácter territorial como uno de los elementos principales para categorizar un hecho armado como un Conflicto armado interno. Es el caso de Sassoli (2006, citado en CICR, 2008, págs. 5-6), el cual concibe que un Conflicto armado interno también puede trasgredir fronteras internacionales, razón por la cual este no puede ser un criterio unívoco de categorización.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

A propósito de la diferencia entre el término *las Altas Partes Contratantes*¹², y una *Parte Contratante*¹³, en sus palabras:

Según la finalidad y el objeto del DIH, esto debe entenderse como una simple reiteración de que los tratados se aplican sólo a los Estados Partes en ellos. Si ese texto significara que los conflictos en que se oponen Estados y grupos armados organizados y se extienden en el territorio de varios Estados no son 'conflictos armados no internacionales', habría un vacío en la protección, lo que no podría explicarse por la preocupación de los Estados por su soberanía. Una consecuencia de esta preocupación es que el derecho relativo a los conflictos armados no internacionales es más rudimentario. Sin embargo, la preocupación por la soberanía estatal no puede ser suficiente para explicar por qué las víctimas de conflictos que se extienden en el territorio de varios Estados deberían beneficiarse de una menor protección que las personas afectadas por conflictos armados que se limitan al territorio de un único Estado.

Además, los artículos 1 y 7 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda amplían la jurisdicción de este tribunal que ha de aplicarse, entre otros, el derecho de los conflictos armados no internacionales, a los países vecinos. Esto confirma que incluso un conflicto que sale de las fronteras sigue siendo un conflicto armado no internacional. En conclusión, 'los conflictos internos se diferencian de los conflictos armados internacionales por las partes que participan en ellos y no por el ámbito territorial del conflicto. Sassoli (2006, citado en CICR, 2008, págs. 5-6)

Así pues, el Conflicto armado interno –desde la perspectiva de este autor– puede inclusive tener dinámicas más allá de las fronteras, razón por la cual su enfoque se encuentra dirigido más hacia la cobertura de la protección legal del Derecho Internacional Humanitario. Así las cosas, la población de países ajenos a aquellos donde se está llevando a cabo el grueso de la actividad bélica deben tener para sí un conjunto de estipulaciones que los protejan de las hostilidades, sin ningún tipo de desigualdad frente al país contratante donde se presentan las dinámicas principales.

En definitiva, para hacer un corolario de lo que significa en concepto un Conflicto armado interno, el Comité Internacional de la Cruz Roja recoge las características jurídicas y lo dicho por la jurisprudencia y doctrina sobre el particular, para indicar que los Conflictos armados internos son:

[...] enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado¹⁴. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima. (CICR, 2008, pág. 6)

¹² Redactado de esa manera en el artículo 3 común.

¹³ Artículo 1 del Protocolo II.

¹⁴ Parte en los Convenios de Ginebra.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Es este entonces, en términos muy generales, el contexto en el cual se plantea el conflicto en Colombia. Si bien durante los últimos periodos la fuerza pública ha realizado un esfuerzo por mantener una mayor presencia y cobertura sobre el territorio, los grupos armados ilegales siguen teniendo un control sobre el mismo –ya sea en un nivel relativo– de forma que se les facilita la realización de ataques a las fuerzas oficiales. De igual manera, los grupos armados que desafían el orden del Estado cuentan con un nivel de organización claro y definido, y un grupo de hombres que se encuentran prestos al desarrollo de las acciones ordenadas. Finalmente, Colombia, a través de la Corte Constitucional¹⁵, adoptó en su bloque de constitucionalidad las disposiciones de las Convenciones de Ginebra, razón por la cual se hacen extensivas a los conflictos que puedan desarrollarse dentro de su territorio en tanto Parte Contratante.

Víctima

Para efectos de la Ley 1448 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), una víctima “será toda aquella persona que hubiere sufrido un daño, como consecuencia de violaciones de los Derechos Humanos ocurridas con posterioridad al 1° de enero de 1985 en el marco del conflicto armado” (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011, pág. 15).

Empero, si bien la Ley establece el desarrollo de unas medidas de atención y reparación integral a las cuales se encuentran sujetas las víctimas, todas aquellas personas que se encuentran entre un grupo de víctimas cuyos hechos se hayan presentado con anterioridad al 1° de enero de 1985, en todo caso tendrán acceso a las medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición que tienen como objetivo que los hechos victimizantes no vuelvan a ocurrir. (pág. 16)

Desplazado

La Ley 387 de 1997, con confirmación de la Ley 1448 –Ley de Víctimas y Restitución de Tierras– define que un desplazado es una persona en las siguientes condiciones:

El ciudadano desplazado es toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales o las de su familia han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión del conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos

¹⁵ Sentencia C-225 de 1995.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de esas situaciones que puedan alterar o alteren el orden público. (Art. 1. Ley 387, 1997)

El desplazamiento es un fenómeno complejo en tanto implica un conjunto de dimensiones político-sociales de gran magnitud; en esta medida, la Corte Constitucional considera que “es un problema que compromete la legitimidad misma del Estado: por omisión (cuando ha fallado en garantizar su seguridad) o por comisión cuando éste es el responsable de que el desplazamiento suceda” (Gómez, 2009, pág. 136).

De otro lado, en cuanto al componente social, es evidente que las consecuencias son de una magnitud bastante considerable, por cuanto para esta misma corporación –Corte Constitucional– se implica una ruptura o destrucción del tejido social evidenciado en un cambio de las estructuras familiares, la recomposición demográfica y poblacional de las regiones, y una reconfiguración de los poderes políticos, sociales y económicos. Asimismo, en cuanto a las condiciones económicas de los desplazados, es común encontrar que tal población termina marginándose en las periferias de las ciudades capitales, particularmente en Bogotá D.C., donde su situación de insatisfacción de necesidades básicas es alta.

Dicho de otra manera, en términos generales la población desplazada sufre un proceso paulatino de empobrecimiento económico, pérdida de libertades, afectación a los derechos personales y una participación política mínima. Es en estos términos, y dados los niveles de vulnerabilidad propios de esta población “que la Corte [Constitucional] ha entendido que frente a la situación del desplazamiento [...] forzado existe una verdadera crisis humanitaria y un estado de cosas inconstitucionales”¹⁶ (Gómez, 2009, pág. 145).

¹⁶ El estado de cosas inconstitucional corresponde a una suma de situaciones complejas que inciden en un inadecuado goce de los derechos expuestos en la Constitución Política, y es una figura utilizada por la Corte Constitucional, que apareció por primera vez en la sentencia T-227/97. Entre sus componentes se encuentran: i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta un número significativo de personas; ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar esos derechos; iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la exigencia de incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, para la adopción mancomunada de un conjunto de medidas multisectoriales; vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. (Sentencia T- 068/10 Numeral 4.2.5.2.1, 2010)

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Empero, pese a estas acciones jurisprudenciales de la Rama Judicial que está dirigida a la protección de los derechos de la población desplazada, “los resultados de los estudios de las entidades del mismo Estado y no gubernamentales muestran el bajo impacto en el cumplimiento de las garantías y los mínimos vitales de los desplazados” (Mendoza, 2012, pág. 170). Esto se hace extensivo a los diversos enfoques diferenciales que deben existir a propósito de la política pública de atención, esto es, niños, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, grupos étnicos, mujeres y madres cabezas de familia, y enfoque de género.

La forma principal en la cual se presentan las dinámicas de desplazamiento es rural – urbana; sin embargo, entre las ciudades intermedias a los grandes centros urbanos se está incrementando el nivel de desplazamiento (Murad, 2003, citado en Mendoza, 2012, pág. 174). En cuanto a los municipios afectados, para el año 2009 el 80 % del número total de existentes en el país han presentado situaciones de desplazamiento, en los cuales las poblaciones afectadas son principalmente campesinos, indígenas, afro-colombianos y jóvenes –quienes también sufren un intenso problema de reclutamiento forzado– (CODHES, 2009, citado en Mendoza, 2012, pág. 174)

La Ley 387 concibe que para el tratamiento de la problemática a propósito del desplazamiento forzado se consideren tres dimensiones por parte del Estado, particularmente del gobierno nacional, a saber: la prevención del fenómeno, la atención humanitaria de emergencia¹⁷, y la estabilización socio económica. Asimismo, esta población –en virtud del elevado nivel de vulnerabilidad, donde se ha dicho que es población vulnerable entre las vulnerables– merece una atención de parte del Estado que sea diferencial y especializada. La Corte Constitucional establece que, en razón de la multiplicidad de derechos constitucionales afectados y “atendiendo las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, merecen [...] especial interés de parte de las instituciones gubernamentales” (Espinosa et al, 2012, pág. 20).

Lo anterior se encuentra soportado en el artículo 13 de la Constitución Política, y la jurisprudencia lo resalta en tanto indica que

[...] el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la

¹⁷ La cual se brinda por parte de los gobiernos locales.



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos. (Sentencia T-025/2004, 2004)

En esta misma dirección, el enfoque diferencial propio de las personas víctimas de desplazamiento forzado permite a la vez el reconocimiento de otros tipos de vulnerabilidades, como el pertenecer a un grupo social históricamente marginado y excluido.

Existe también, por otra parte, un componente de derecho a la integridad personal que se debe considerar en cuanto al análisis del desplazamiento forzado. A este respecto, el artículo 11 de la Constitución Política reza que “nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Este es un aspecto trascendente, pues, “todo ser humano tiene derecho a la integridad física, mental o moral, independientemente de que se haya limitado o no su libertad” (Espinosa et al, 2012, pág. 26).

La subsistencia mínima, como componente integral que subyace al fenómeno del desplazamiento en términos de sostenibilidad humanitaria de las familias víctimas, se encuentra contemplado de manera que el Estado –las autoridades competentes– provean a las personas poco favorecidas el acceso a alimentos y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestidos apropiados, y servicios médicos y sanitarios esenciales.

Empero, lo anterior no debe confundirse con los programas que deben llevarse a cabo relacionados con la sostenibilidad económica de las familias, los cuales no se limitan únicamente a la supervivencia en los mínimos estándares, sino a la reproducción de unos mecanismos de desarrollo económico que de estabilizada alas familias y les permita la realización de proyectos. La Ley 387 establece, de manera textual que:

El gobierno nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno [...]. (Art. 17 Ley 387, 1997)

En relación a ello, la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 indica que es deber del Estado realizar un análisis de las circunstancias de la situación personal y familiar de los interesados y su proveniencia, a la par que se revisa las posibilidades de subsistencia digna de los mismos, de manera que se pueda plasmar un proyecto viable de estabilización económica que resulte en una actividad económica productiva.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Pero, sumado a ello, existen otras dimensiones del bienestar humanitario que deben contemplarse de igual manera dentro de una atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado; a ello se hace referencia cuando se piensa en la salud, en la educación, en la construcción de vivienda digna, a la restitución del domicilio de origen, etc.

En definitiva, el fenómeno del desplazamiento forzado como una de las consecuencias del conflicto armado interno debe disponer de un enfoque diferencial que permita unos análisis más precisos sobre las condiciones de ciertos tipos de poblaciones con otros elementos que incrementen su vulnerabilidad. Dicho enfoque diferencial debe, justamente, promover medidas y acciones que consideren y contemplen la diferencia entre grupos sociales que históricamente han sufrido el rezago y la exclusión social, materializada en acciones afirmativas que permitan superar las secuelas del conflicto. Este es el preámbulo para pasar a tratar el tema particular de la discapacidad, uno de los múltiples enfoques diferenciales que han de ser transversalizados a las apuestas gubernamentales y estatales por brindar atención digna a este tipo de población.

Discapacidad

El presente apartado versará sobre la discapacidad, pero tendrá un enfoque que lo enmarque dentro del contexto del desplazamiento. En principio, se realizará una enumeración de los conceptos que son adyacentes a la situación de discapacidad, de manera que se tenga un primer acercamiento a lo que se entiende por ello.

Así las cosas, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud ([OMS] 1983, citado en Buitrago, 2013, pág. 21), una primera noción vinculada a la discapacidad corresponde a la “deficiencia”, cuyo significado es el “[conjunto de] anormalidades de la estructura corporal y de la apariencia y a la función de un órgano o sistema, cualquiera que sea su causa; es decir, representan trastornos a nivel del órgano” (pág. 21); desde otra orilla, las discapacidades como tal “reflejan las consecuencias de la deficiencia desde el punto de vista del rendimiento funcional y de la actividad del individuo; por lo tanto, representan trastornos a nivel del a persona” (pág. 21). Por último, la minusvalía equivale a la interacción del individuo con su entorno, esto quiere decir, las desventajas que se presentan para el sujeto de acuerdo a la suma de sus deficiencias y sus discapacidades.

Desde otros puntos de vista, y conceptualizadas por la misma OMS (2001, citado en Buitrago, 2013) los funcionamientos se describen como <<los aspectos positivos de la interacción con una “condición de salud” dada y los factores contextuales (ambientales y personales)>> (pág.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

21). Por su parte, la discapacidad también puede concebirse como los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud dada y los factores contextuales (ambientales y personales)” (pág. 21).

Estos elementos conceptuales hacen parte de una dinámica sobre la concepción misma de la discapacidad, la cual se encuentra sometida a unas variaciones históricas que la hacen percibir de diversas maneras. El trabajo de Andrea Padilla-Muñoz (2010) realiza un sucinto recorrido a propósito de las concepciones de la discapacidad que han tenido las sociedades a lo largo de la historia, abordando nociones que van desde el determinismo religioso, la posesión diabólica, la purificación de la raza, la visión biomédica y la social. Lo resaltable es que más allá de como se ha entendido la discapacidad en diversas etapas históricas, “la discapacidad ha existido desde tiempos inmemoriales, pero [se ha] generado un nuevo elemento vinculador a su evolución desde el aspecto de la valía” (pág. 391), es decir, desde un “ser útil”, que ha hecho que se agreguen elementos de interacción social a lo que tradicionalmente ha sido considerado un fenómeno eminentemente clínico.

Un elemento resaltable a tener en cuenta es que es trascendental tener en cuenta que la discapacidad es un fenómeno heterogeneo, pues según el artículo 1° de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad son cinco los tipos de discapacidades, a saber: i) física¹⁸; ii) sensorial¹⁹; iii) intelectual/cognitiva²⁰; iv) mental²¹; y v) múltiple²², y que “en algunos casos pueden llevar a respuestas diferentes ante la sociedad

¹⁸ Personas que por cualquier razón tengan movilidad reducida, que encuentran barreras para movilizarse, cambiar o mantener una posición corporal o para manipular objetos de forma autónoma e independiente o que usan ayudas técnicas, prótesis u órtesis. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UV], 2014, pág. 7)

¹⁹ Personas que por alguna afectación, completa o parcial, en los sentidos de la vista o de la audición, encuentran dificultades para comunicarse o desempeñarse en sus actividades cotidianas en igualdad de condiciones. (2014, pág. 7)

²⁰ Personas cuyo proceso de pensamiento, aprendizaje, y adquisición del conocimiento es diferente. Este tipo de discapacidad no hace referencia a una incapacidad para aprender, pensar o adquirir el conocimiento, sino a quienes se enmarcan en este tipo de discapacidad piensan, aprenden y adquieren el conocimiento de otras maneras, en otros tiempos y a otros ritmos. (2014, pág. 7)

²¹ Incluye en general a las personas cuyas funciones o estructuras mentales o psicosociales son diferentes. Este tipo de discapacidad hace referencia a personas con diagnósticos como depresión profunda, trastorno bipolar y esquizofrenia, entre otros. (2014, pág. 7)

²² Son los casos en los que los anteriores tipos de discapacidad se combinan en la misma persona y generan necesidades complejas y diferenciadas, como la sordo ceguera o parálisis cerebral, entre otras. (2014, pág. 7)

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

y ésta hacia ellos, en diversas oportunidades para trabajar, ser autosuficiente y en poseer diferentes tipos de identidad” (2010, pág. 398).

La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud –cuyos elementos conceptuales fueron previamente definidos– posee dos componentes: el primero, sobre funcionamiento y discapacidad, y el segundo, sobre los factores contextuales. La diferencia entre estas radica en el simple problema físico y sus consecuencias para las actividades diarias del individuo, de lo cual trata el primer elemento, mientras que, para el segundo, retoma una importancia fundamental un elemento por mucho tiempo ignorado, y es el de las consecuencias que tiene una discapacidad física en el entorno físico y social, el de la participación en sociedad.

Esto nos lleva a considerar un conjunto de modelos que permiten explicar la discapacidad, los cuales, de acuerdo con Padilla-Muñoz (2010) se resumen así:

- ❖ Modelo médico-biológico
- ❖ Modelo social
- ❖ Modelo de las minorías colonizadas
- ❖ Modelo universal de discapacidad
- ❖ Modelo Psicosocial

El modelo médico-biológico consideraba eminentemente que de la problemática de la discapacidad se derivaban medidas terapéuticas o niveladoras de tipo individual, que “a pesar de haber servido para tener una taxonomía de las discapacidades y garantizar la intervención sobre éstas, también ha llevado a producir cierta estigmatización” (2010, pág. 403). La principal crítica hacia este modelo, es justamente su principal característica, y se trata de ser envolvente en cuanto a los diagnósticos y las patologías, de forma que, por ende, se centra más en los impedimentos físicos en lugar de la persona.

El modelo de la discapacidad social, al tener en cuenta las limitaciones del modelo previamente presentado, postula que esta situación no es exclusivamente lo que se deriva de la enfermedad de la persona, “sino el resultado de condiciones, estructuras, actividades y relaciones interpersonales insertas en un medio ambiente que en mucho es creado por el hombre” (2010, pág. 404). Para definir de manera más precisa este modelo, debe decirse que la discapacidad no es sólo un fenómeno físico, sino que es un hecho social. Así, la sociedad misma tiene la capacidad de reducir o de incrementar los niveles de indefensión de las personas en situación de discapacidad de acuerdo con la capacidad que tenga, o no, de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

proveer a las mismas de los instrumentos o elementos necesarios para llevar una cotidianidad normalizada.

El siguiente modelo propuesto es el de las “minorías colonizadas” (2010, pág. 406), el cual comparte elementos del modelo anterior –relacionados principalmente con el factor social como componente fundamental para la comprensión de la discapacidad–, pero pretende agregar una faceta diferente, la cual radica en la lucha social de las personas con discapacidad. La perspectiva circunscribe una serie de postulados dirigidos a concebir a la población discapacitada como un grupo que históricamente se ha encontrado discriminado y excluido sistemáticamente, y que por demás se encuentra a la deriva según las disposiciones de tipo sociopolítico a las que se expone, donde generalmente la sociedad no encuentra las respuestas a las necesidades que presentan.

En su perspectiva a propósito del modelo médico, la teoría de las minorías colonizadas propone que el modelo médico predominante considera a la persona en situación de discapacidad como incapaz de determinarse a sí misma. En consecuencia, la persona discapacitada “no podría regularse a sí misma y no tendría derechos, lo cual haría mayor hincapié en problemáticas de índole mental y cognitiva, así como patologías en las cuales la dependencia de terceros sea mayor” (2010, pág. 406). Esto sirve como asiento para el desarrollo de luchas sociales en favor de la población discapacitada, con miras a incrementar sus niveles de vida en condiciones de igualdad y de potenciación de sus capacidades.

El modelo universal de la discapacidad, por su parte, sugiere realizar un entendimiento de las diferencias de las personas como un elemento natural y universal en el mundo, de tal forma que la diferencia entre la capacidad y la discapacidad solo esté mediada por factores sociopolíticos y culturales, que pueden favorecer o aventajar cierto tipo de características; dicho de otra manera “este modelo dice que todos los seres humanos [tienen] capacidades y falencias [pues] ningún ser humano posee todas las habilidades que le permitan adaptarse a las diversas demandas que la sociedad y su entorno le plantean” (2010, pág. 407).

Ante esto, el modelo universal de la discapacidad, expone que la incapacidad es relativa y debe estar enmarcado en un contexto propio, y debe entenderse bajo las determinadas circunstancias de un sujeto específico. La perspectiva cambia en la medida en que, según el modelo, todos los humanos nos encontramos ante un potencial riesgo de incapacidad, dada nuestra inherente incapacidad de abordar y poseer todas las virtudes que nos posibiliten todo tipo de actividad personal; así las cosas, es menester un planteamiento universal en contrario

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

a un análisis de grupos minoritarios, sin llegar a desconocer los esfuerzos por estos realizados en la obtención de atenciones y derechos.

Por último, de acuerdo con la exposición de Padilla-Muñoz (2010), el siguiente modelo que ha pretendido explicar la discapacidad corresponde al modelo biopsicosocial. En él, lo primordial se haya en ubicar la discapacidad como un problema que se presenta al interior de la sociedad, más que percibirse como una condición o situación del individuo. Por tanto, aquellos factores que inciden en los funcionamientos de un individuo resultan de la interacción de su estado de salud –tanto en la dimensión física como mental– y los condicionantes ambientales, es decir, de su entorno físico y social. El modelo consiste, en suma, en la consideración de factores físico, psicológico y social de manera que se tenga una visión multidisciplinar e interdisciplinar, agregada a una visión universal de la discapacidad, de manera que se sea capaz de “clasificar y medir la discapacidad, y utilizar un lenguaje universal, neutro y positivo al momento de definir y clasificar la discapacidad” (2010, pág. 407).

Con todos estos elementos conceptuales y modelos interpretativos de la discapacidad en las sociedades, en definitiva, según las palabras de Padilla-Muñoz (2010):

los modelos descritos han evolucionado a lo largo de la historia desde el ámbito primordialmente médico hasta modelos más integrativos, que incorporan los derechos humanos [...] podríamos plantear que se requiere un modelo multidimensional, que incorpore aspectos médicos, sociales, jurídicos, movimientos sociales, posición de riesgo, marginación y el modelo biopsicosocial, que provean un mejor entendimiento de la situación de discapacidad. (págs. 407-408)

Ahora, considerando el marco de este estado del arte, es necesario vincular lo que se ha esbozado sobre la discapacidad con lo dicho sobre el conflicto armado interno y el fenómeno del desplazamiento forzado. De acuerdo con ello, es pertinente plantear un conjunto de interrogantes que traten de clarificar dicha relación, de forma que se cuestione cuál ha sido el papel de los desplazados en situación de discapacidad en la obtención de derechos, y cuáles han sido sus demandas al conjunto de la sociedad y su organización jurídico – política; de qué manera se han visto afectados por el conflicto, y cuál ha sido la respuesta tanto estatal como social a este fenómeno; qué mecanismos se han implementado para subsanar las consecuencias del conflicto armado interno, y si persisten imaginarios o barreras de tipo social y físico que limiten el acceso, en igualdad de condiciones, de las personas en situación de discapacidad a los espacios de la vida diaria a nivel social, cultural, político y económico.

Sentencia T-025

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

La sentencia T-025 del año 2004 emitida por la Corte Constitucional versa fundamentalmente sobre la exposición del estado de cosas inconstitucional a la cual se enfrenta la población desplazada en términos generales, de manera que se establece una serie de órdenes al gobierno nacional para superar dicha situación. Como anteriormente se mencionó –en el apartado específico sobre desplazamiento– las condiciones de las personas víctimas de desplazamiento forzado en razón del conflicto armado se encuentra en una situación de vulnerabilidad que debe ser atendida de forma integral, en las distintas dimensiones que son requeridas.

A propósito de la población en situación de discapacidad que cuenta con la doble condición de ser además desplazados, la sentencia establece que hay una serie de grupos a los cuales debe atenderse con un carácter prioritario dentro de lo prioritario, debido a que la suma de sus vulnerabilidades incrementa dramáticamente su situación de indefensión y de violación de derechos. Dentro de estos grupos, además de las personas en condición de discapacidad, se encuentran los niños, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, los grupos étnicos –en términos generales– de manera que la sentencia los cubre y protege con disposiciones especiales.

Por otra parte, pero en esta misma dirección, la Corte exhorta al gobierno nacional y a las instituciones encargadas de la atención a tener una caracterización precisa de las personas en situación de desplazamiento de forma que se pueda incrementar el nivel de su atención; esto es, se debe propender por la implementación de mecanismos y herramientas de información que permita caracterizar a profundidad detalles sobre

[...] propiedades, deudas, si [se] ejercía liderazgo, condición étnica, [si es] mujer gestante, que se [hará] con la finalidad de determinar las necesidades socio económicas del desplazado, para determinar el tipo de ayuda diferencial que requiere esa persona, y en especial para determinar las condiciones especiales de vulnerabilidad (discapacidad, mujer madre cabeza de familia, tercera edad). (Sentencia T-025/2004, 2004)

Finalmente, la sentencia también establece que la atención humanitaria de emergencia que disponen las entidades locales para la atención inmediata de las personas víctimas de desplazamiento forzado debe tener una asignación prioritaria para las personas en estado vulnerable, dentro de los cuales se encuentran las personas en situación de discapacidad.

Por lo demás, la sentencia atiende el estado de la población desplazada de manera genérica, hace un análisis de su situación y plantea una serie de obligaciones que el Estado ha de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

cumplir, no sólo para mitigar los efectos del desplazamiento, sino para superar el estado de cosas inconstitucional y para prevenir la reproducción del fenómeno.

Auto 006

En revisión del estado de cosas inconstitucional proferido por la Corte Constitucional en el año 2004 –sentencia 025– la misma corporación emitió el Auto 006 en el año 2009. La referencia del mismo radica en un pronunciamiento en función de la protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional de manera que puedan protegerse sus derechos.

La primera gran enunciación del Auto expone que la “omisión de adelantar acciones específicas en el marco de un enfoque diferencial de desplazamiento y discapacidad es, en sí misma, un agravante de la discapacidad” (Auto 006/2009, 2009). Con ello, luego de reconocer que el conflicto armado y el desplazamiento forzado son determinantes de la discapacidad, que la discriminación y el aislamiento se ve exacerbado por el conflicto, la Corte plantea que las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser ignoradas, y que, “a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información [y] a la participación” (Auto 006/2009, 2009). Se reitera que, en un contexto de conflicto, el nivel de probabilidad que estas personas tienen en cuanto al riesgo de perder la vida, ser sometida a una violencia más intensa, ser víctima de abusos y tratos inhumanos, y hasta ser abandonados, se incrementa, en caso de que las barreras inherentes a las que deben enfrentarse les permitan sobrevivir.

Como llamado de atención, el Auto indica que, pese a que la Constitución Política dispone que a las personas en condición de discapacidad se les trate con medidas especiales de atención, este grupo social padece de la indiferencia del resto de la sociedad, y hasta del Estado mismo. En sus palabras, la Corte inculpa que

[...] así, lejos, de incumplir con su obligación de identificar y remover barreras que generan discapacidad, el Estado con su indiferencia profundiza la discapacidad y la discriminación que sufre la población desplazada con limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. La omisión del Estado en la materia conduce a anular o restringir los derechos y las libertades de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento y a excluirlas de beneficios y oportunidades necesarios para mejorar sus condiciones de vida. (Auto 006/2009, 2009)

Ahora bien, para la misma Corte y así lo desarrolla en el mencionado Auto, un requisito indispensable para la superación del estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

no sólo la población desplazada sino también aquella con discapacidad, es el desarrollo de un enfoque diferencial en todas las fases de la atención. La estructura de la providencia de la Corte, luego de realizar una contextualización general tanto en el ámbito jurídico como en el social del fenómeno del desplazamiento vinculado al de la discapacidad, ordena en último término un conjunto de medidas que debe ejecutar el gobierno en función de la superación de la problemática reseñada.

Así las cosas, son cuatro las órdenes que la Corte Constitucional emite para ser cumplidas, a saber:

- Suplir las falencias en la información sobre la población desplazada en condición de discapacidad, y unificar criterios para su valoración.

A este respecto, le Corte exhorta al diseño e implementación de sistemas de información que caractericen de manera precisa la población desplazada en condición de discapacidad, teniendo en cuenta género, edad, origen étnico, lugar de ubicación y, definitivamente, la precisión del tipo de discapacidad.

Adicional a ello, se debe precisar la información sobre los factores de riesgo que se encuentren asociados al desplazamiento forzoso y al conflicto armado, y que puedan traer como consecuencia la aparición de los distintos tipos de discapacidad en la población. También, identificar el grado de cumplimiento o ejercicio de los derechos de la población desplazada en condición de discapacidad, de acuerdo con el tipo de discapacidad, sexo, y otros factores de caracterización. Finalmente, debe esclarecerse también, a través de los esfuerzos informáticos, la información sobre las condiciones familiares y el entorno de la persona víctima, de forma que se permita tener un panorama sobre los cuidados inmediatos a los que puede acceder.

- Diseño e implementación de un nuevo modelo para la protección diferencial de las personas con discapacidad y familiares respecto del desplazamiento forzado.

Frente a esto se ordenan metas más específicas: i) especificidad individual del programa, y una definición clara de los elementos que lo constituyen; ii) definición de objetivos puntuales de corto, mediano y largo plazo, con arreglo al goce efectivo de los derechos fundamentales que deben garantizarse; iii) el establecimiento de un cronograma acelerado de implementación de los programas; iv) cobertura material suficiente para poder responder a

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

las problemáticas; v) garantías de continuidad; vi) presupuesto suficiente; y vii) el diseño de indicadores de gestión y resultados que permitan medir la actividad de la atención.

- Diseño y puesta en marcha de cinco programas piloto de prevención y atención a las personas con discapacidad y sus familias, víctimas de desplazamiento forzado.

Estos proyectos piloto deben ajustarse a un reconocimiento sobre las áreas que concentran un mayor número de personas en situación de discapacidad y víctimas del desplazamiento forzado en razón del conflicto. Dichas áreas se encuentran en los departamentos de Antioquia (Medellín, Apartadó, Turbo), Caquetá (Florencia, El Paují, Cartagena del Chairá), Nariño (Pasto y Tumaco), Tolima (Ibagué y Chaparral) y Bogotá D.C.

- Protección concreta para los 15 casos de personas desplazadas y con discapacidad individualizados ante la Corte.

Es preciso mencionar que una de las motivaciones que llevó a la Corte a la emisión del Auto 006 del 2009 fue la revisión de un conjunto de tutelas interpuestas por personas en situación de discapacidad y víctimas del desplazamiento forzado.

Con ello, la Corte Constitucional presenta una valoración del estado de las personas desplazadas con discapacidad, evidenciando que el estado de cosas inconstitucional persiste y que se reproduce la exclusión, la discriminación y la ausencia de un goce efectivo de derechos por parte de esta población. Como tal, el Auto supone un conjunto de órdenes de la rama judicial hacia el gobierno y demás instituciones del Estado encargadas de la atención, para que intervengan el problema y desarrollen un enfoque diferencial que permita superar las consecuencias del conflicto en favor de este grupo doblemente vulnerable.

Auto 173 de 2014

El Auto 173 del año 2014 es la continuidad de los pronunciamientos constitucionales a propósito de la población desplazada en condición de discapacidad. Como tal, dicho Auto consiste en la realización de un seguimiento de la Corte Constitucional al ya mencionado Auto 006 de 2009 proferido por la misma corporación, de manera que se evalúen los avances en las órdenes que se dictaron al gobierno en función del estado de cosas inconstitucional.

La estructura de esta providencia se dispone de manera que, en primer lugar, se haga un diagnóstico sobre la persistencia de barreras de acceso por motivos de discapacidad a la oferta institucional para la población desplazada y a la Ruta de Atención, Asistencia y Reparación

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Integral a las Víctimas; también un diagnóstico sobre el riesgo desproporcionado del desplazamiento forzado para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad –de manera específica– con respecto a la garantía de su derecho fundamental a la educación inclusiva; asimismo, una revisión del estado de desprotección de las personas mayores con discapacidad víctimas del desplazamiento forzado; el riesgo de las personas con discapacidad de ser víctimas de hecho como la violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual, siempre en el marco del conflicto armado interno; y por último, las limitaciones a la capacidad jurídica y el acceso a la justicia del general de esta población.

En cuanto a la segunda parte integrante del auto, esta Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional realiza un análisis del cumplimiento de las disposiciones expuestas en al Auto 006, a la vez que revisa la transversalidad del enfoque diferencial en discapacidad a lo largo de la política pública correspondiente.

Tras un repaso de la situación de las víctimas de desplazamiento forzado en condición de discapacidad, la Corte Constitucional establece que, pese a que se reconocen los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno nacional con respecto de las órdenes proferidas en el Auto 006, el estado de cosas inconstitucional persiste, a la vez que siguen presentándose fenómenos que impiden el acceso de la población a la atención y a la oferta institucional, sumado a las fallas en los registros que incrementan la precariedad de la información.

En virtud de esta situación general, la Corte a través del citado Auto 173 promueve un conjunto de órdenes a la Unidad de Víctimas²³ –un total de 20–, para que en diversos plazos (varían entre tres y seis meses) ejecute acciones tendientes a la superación progresiva de esta situación. Dichas órdenes están vinculadas, entre otras cosas, a la unión de las variables y cruces de información entre las distintas bases de datos en las que existe información sobre la población con discapacidad en situación de desplazamiento forzoso.

Otra de las órdenes a la Unidad de Víctimas es que, en un plazo de seis meses, se redacte un informe que trate principalmente en el detalle de los problemas e inconvenientes que dificultan la inclusión de un enfoque diferencial de discapacidad, en una dimensión transversal a la política pública de desplazamiento forzado. Dicho informe debe ser elaborado en conjunto con las demás entidades integrantes del SNARIV, de la cual la Unidad de Víctimas es el ente coordinador. En relación a ello, también la Corte solicitó la formulación

²³ Unidad Administrativa Especial encargada de coordinar a todas las instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

de medidas para subsanar dichos problemas referidos, y el diseño y desarrollo de indicadores de medición que permitan evaluar la evolución de las situaciones.

Al gobierno nacional tal vez se le realizó la petición más importante de todas, en la medida en que abarca todo el compromiso institucional que se permita para poder atender de manera debida a las víctimas del desplazamiento en condición de discapacidad. A propósito de ello, al Auto 173 establece que el gobierno nacional debe preparar una propuesta concreta de transversalización del enfoque diferencial de discapacidad en la política pública sobre desplazamiento, propuesta en la que se deben hacer específicas las instancias e instituciones que intervienen y la manera en que lo hacen y se articulan, la destinación del presupuesto, los cronogramas de implementación de actividades y programas y las herramientas de seguimiento.

Entre otras, estas fueron las órdenes más relevantes del conjunto de resoluciones que la Corte Constitucional que, como puede evidenciarse, están encaminadas a comprometer al Estado en acciones específicas de mejoramiento de la situación de las personas desplazadas y con discapacidad, y en definitiva a superar el estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra dicho grupo social, pese a los avances realizados por las instituciones.

Datos generales (cifras oficiales)²⁴

Los datos expuestos a continuación se toman como referencia a la siguiente fecha: **1 de julio de 2015.**

De acuerdo con los datos generales aportados por la Unidad de Víctimas, se tiene la siguiente información en cuanto a víctimas del Conflicto Armado Interno:

Tabla 1. Cifras generales víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia

VÍCTIMAS REGISTRADAS	
7.490.375	
Víctimas conflicto armado	Víctimas sentencias

²⁴ Se toman las cifras oficiales en razón de la amplia discordancia entre estas cifras y las presentadas por Organizaciones No Gubernamentales, y la brecha entre las cifras presentadas por las mismas Organizaciones No Gubernamentales.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

7.265.159	225.216
Víctimas sujetos de atención	Víctimas directas de desaparición forzada, homicidios, fallecidas y no activos para la atención
5.916.381	1.348.778

Elaboración propia, información obtenida de (Unidad de Víctimas, 2015)

En cuanto a las cifras que relacionan las variables de discapacidad y desplazamiento, las cifras oficiales de la Unidad de Víctimas arrojan la siguiente información (con fecha de corte al 1 de julio de 2015):

Tabla 2. Víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia en situación de discapacidad

Víctimas con discapacidad	172.573
Víctimas sin discapacidad	7.092.586

Gráfico 1. Víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia en situación de discapacidad

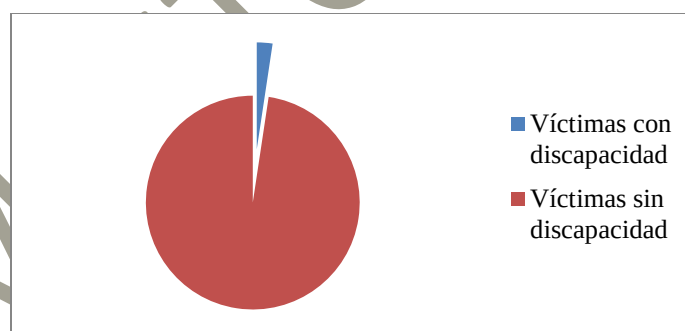


Tabla y gráfico de elaboración propia, información obtenida de (Unidad de Víctimas, 2015)

En esta proporción, dichas cifras no resultarían tan esclarecedoras si se considera que tanto la población colombiana como el conflicto en sí mismo es complejo en múltiples ámbitos. Por tal razón, la herramienta estadística de la Unidad de Víctimas permite conjugar distintas variables para una mejor estimación del escenario entre las que se encuentran factores de género, edad y grupo étnico.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

En cuanto a estas nuevas variables –sumada a la condición de discapacidad–, tenemos que:

Tabla 3. Víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia desagregados por variables de género, etnia y condición de discapacidad.

Género	Etnia	Con discapacidad
Hombre	Gitano(a) ROM	381
	Indígena	2.077
	Negro (a) Afrocolombiano (a)	9.296
	Ninguna	77.849
	Palenquero	16
	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	158
	Subtotal	89.777
Género	Etnia	Con discapacidad
LGBTI	Gitano(a) ROM	
	Indígena	2
	Negro (a) Afrocolombiano (a)	6
	Ninguna	44
	Palenquero	
	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	
	Subtotal	52
Género	Etnia	Con discapacidad
Mujer	Gitano(a) ROM	353
	Indígena	1.876
	Negro (a) Afrocolombiano (a)	9.977
	Ninguna	68.870
	Palenquero	19
	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	132
	Subtotal	81.227

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Género	Etnia	Con discapacidad
No informa	Gitano(a) ROM	2
	Indígena	34
	Negro (a) Afrocolombiano (a)	188
	Ninguna	1.288
	Palenquero	
	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	5
	Subtotal	1.517
TOTAL		172.573

Elaboración propia, información obtenida de (Unidad de Víctimas, 2015)

Ahora bien, si adicional a esta información se le agrega a tipología del hecho victimizante, las cifras estimadas exponen lo siguiente:

Imagen 1. Número de víctimas del Conflicto Armado Interno en Colombia desagregado por condición de discapacidad y hecho victimizante.

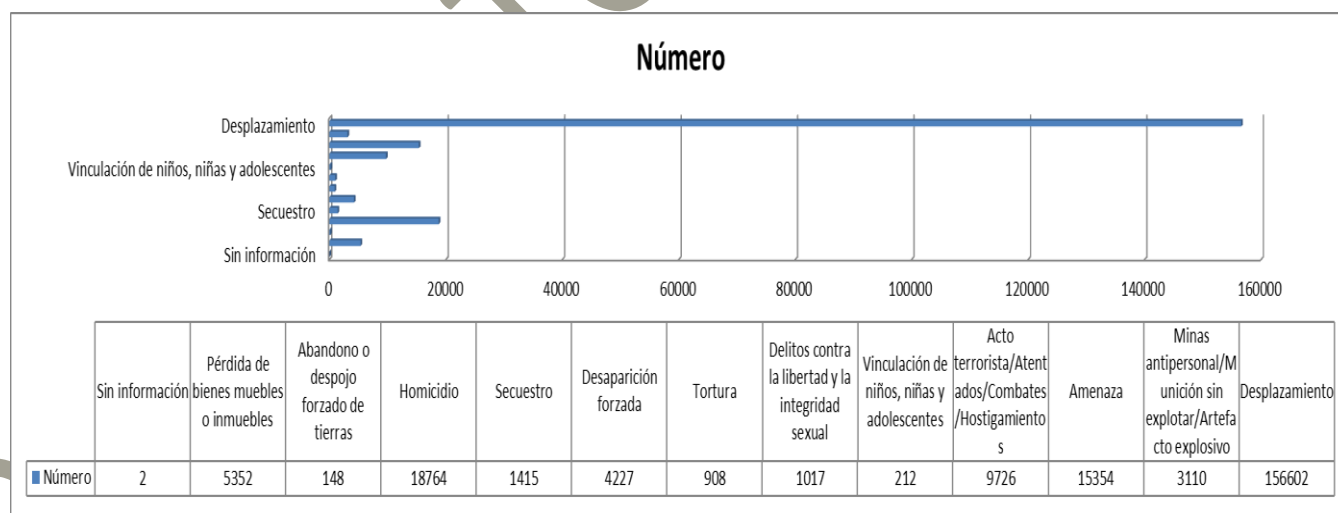


Tabla y gráfico de elaboración propia, información obtenida de (Unidad de Víctimas, 2015)

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Estas estadísticas se encuentran transversalizadas por un sinnúmero de factores que las hacen complejas; un primer elemento a tener en cuenta es aquel resaltado por Moreno (2008), según el cual “el primer gran dilema es el propio reconocimiento de la doble condición que en cada persona se vive de manera particular” (pág. 22).

Continuando en esta dirección, la autora establece:

[...] algunos rechazan las condiciones que viven por la estigmatización que viven y se ven enfrentados a manejar múltiples identidades, según la circunstancia que vivan. Además por que ligado a la identificación como discapacitado quieren resaltar el hecho de que no son “menos-validos”, ni “inválidos”, ni mucho menos “in-capaces”. Quieren demostrar que si pueden, que tienen potenciales y que pueden aportar a la comunidad y ser productivos social, económica, cultural y políticamente. Varios entrevistados manifestaron esta dualidad, esta paradoja, dado que, de otra parte, deben suministrar “evidencias suficientes” de que no pueden, no producen, no son autónomos. (pág. 22)

Un segundo elemento para tener en consideración a la hora de leer las cifras e indicadores, es la imposibilidad de algunas de las víctimas del conflicto armado de declarar los hechos que los han victimizado. De acuerdo con Moreno (2008), la no declaración se ve determinado por un conjunto de situaciones, a saber:

- En las zonas rurales o alejadas de los centros urbanos principales existe un desconocimiento sobre los programas gubernamentales para la población desplazada y con condición de discapacidad, razón por la cual las familias asumen la realidad de su traslado como una decisión enteramente propia, sin acudir a instituciones públicas.
- Desconocen las instituciones con competencias para recibir las declaraciones (Ministerio Público), y en consecuencia no declaran.
- La constante presencia y amenaza de los grupos armados victimizantes desincentiva las declaraciones de los hechos, puesto que es posible recaer en revictimización.

Un tercer aspecto, que enlaza el proceso de declaratoria de los hechos victimizantes y la condición de discapacidad, es el desconocimiento que tienen las personas o sus familias de una condición de discapacidad. Este escenario se ve configurado por el hecho de que en repetidas ocasiones las familias no se percatan de que algunos de sus miembros tienen una condición de discapacidad –situación que se hace más evidente en el caso de las discapacidades cognitivas–, y se ve ahondado por el factor de la inexistencia de un personal médico capacitado o especializado en las áreas rurales, que sea capaz de diagnosticar de manera acertada una condición.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

A este respecto, el Decreto reglamentario 4800/2011²⁵ en su artículo 62 *Incorporación de variables para el enfoque diferencial* establece que:

[...] las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberán implementar en sus sistemas de información variables o módulos en los que incorporen el enfoque diferencial, de tal forma que permitan identificar las características particulares de la población víctima, de acuerdo con los principios generales de la Ley 1448/2011. (Decreto 4800, 2011)

Todas estas variables interfieren en un dimensionamiento de la victimización producto del Conflicto Armado Interno en el nivel estadístico, y dificulta la labor de las instituciones públicas que se encargan de la atención. Sin embargo, de acuerdo con los instrumentos de recolección de información desarrollados sobre funcionarios públicos de la Unidad de Víctimas, se están realizando esfuerzos en distintos frentes que se relacionan con la comunicación frente a la población víctima; dichos esfuerzos están encaminados, por un lado, a la apropiación por parte de la población de los derechos que posee –en tanto víctimas– y de los beneficios diferenciales a los cuales puede acceder, y por otro lado, al acercamiento institucional que se está llevando a cabo por parte de la Unidad de Víctimas para que la población declare, en condiciones de acompañamiento para que el perfil de la víctima sea lo más acertado posible, sin dejar vacíos como, por ejemplo, la no declaración de una situación de discapacidad.

Ruta y niveles de atención y reparación

La Ley 1448 (Ley de Víctimas) crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas,

[...] el cual [está] constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacionales y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral a las víctimas. (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011, pág. 12)

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [Unidad de Víctimas], en los términos de la misma ley,

[...] será la encargada de coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y

²⁵ Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. (pág. 12)

En esta misma dirección, la Ley contempla cinco medidas de reparación integral, a las cuales tendrán acceso las personas que se encuentren en el Registro Único de Víctimas, consistentes en:

1. Restitución de tierras: Se crea un proceso judicial rápido y sencillo, con la intervención de una Unidad Administrativa para que el proceso sea organizado y focalizado, para restituir la tierra a los despojados. (pág. 16)
2. Indemnización administrativa: La iniciativa incorpora la creación de un programa masivo de indemnizaciones administrativas, en virtud del cual se entregará una compensación económica. (pág. 16)
3. Rehabilitación: Se trata de la creación de un Programa de Atención Psicosocial para atender las secuelas psicológicas que el conflicto ha dejado en las víctimas. Además, se prevé la rehabilitación física. La atención psicosocial deber ser entendida como los procedimientos de acompañamiento que promueven la recuperación de la salud mental de los individuos y la reconstrucción de las bases fundamentales de sus relaciones sociales. (pág. 16)
4. Satisfacción: Son medidas que propenden por la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y la implementación de medidas de reparación inmaterial, como exención de prestar el servicio militar, creación del Día Nacional de las Víctimas, entre otras. De forma particular, es importante resaltar que se creará un Centro de Memoria Histórica, encargado de las actividades de reconstrucción de la memoria sobre el conflicto y mantenimiento de un archivo de derechos humanos. (pág. 16)
5. Garantías de No Repetición: Se establece una batería de medidas que buscan evitar que las violaciones de los derechos humanos vuelvan a ocurrir. Entre estas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, y muchas otras más. (pág. 16)

En virtud de la naturaleza de su actividad, la Unidad de Víctimas contempla dos niveles de acción: i) asistencia, y ii) reparación.

Tabla 4. Medidas de asistencia a la población víctima.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Asistencia
Asistencia humanitaria
Salud
Educación
Asistencia financiera
Identidad
Alimentación
Reunificación familiar
Generación de ingresos

Elaboración propia, a partir de información obtenida de Unidad de Víctimas (2015)

Tabla 5. Medidas de reparación a la población víctima.

REPARACIÓN	
Individual	Colectiva
Restitución	Planes de reparación colectiva (comunidades de grupos étnicos)
Rehabilitación	
Indemnización	
Medidas de satisfacción	
Garantías de no repetición	

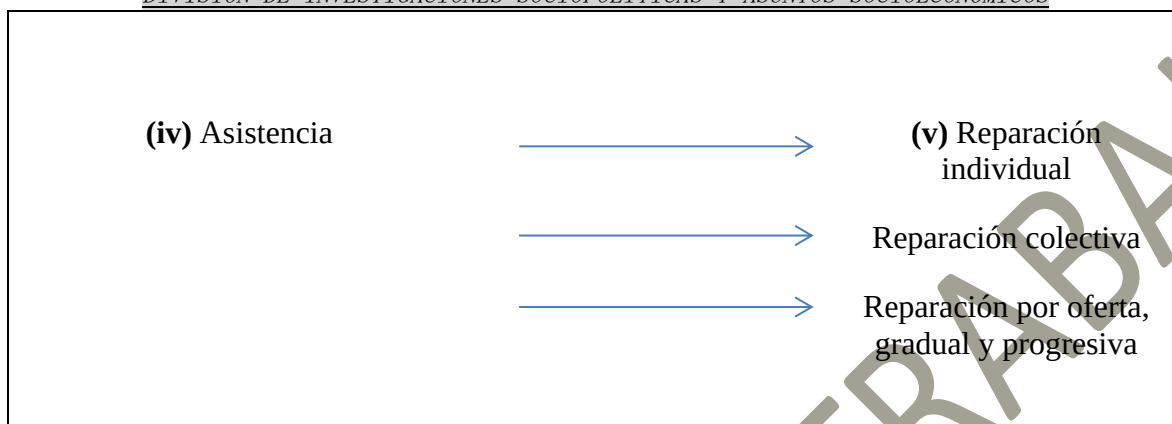
Elaboración propia, a partir de información obtenida de Unidad de Víctimas (2015)

Para el acceso a estas medidas, la Unidad de Víctimas ha diseñado una ruta que han de seguir las víctimas que puedan ser sujetas a estas medidas. La ruta es a siguiente, según los distintos casos que se presenten:

Gráfico 2. Ruta de atención integral (escenario general)



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS



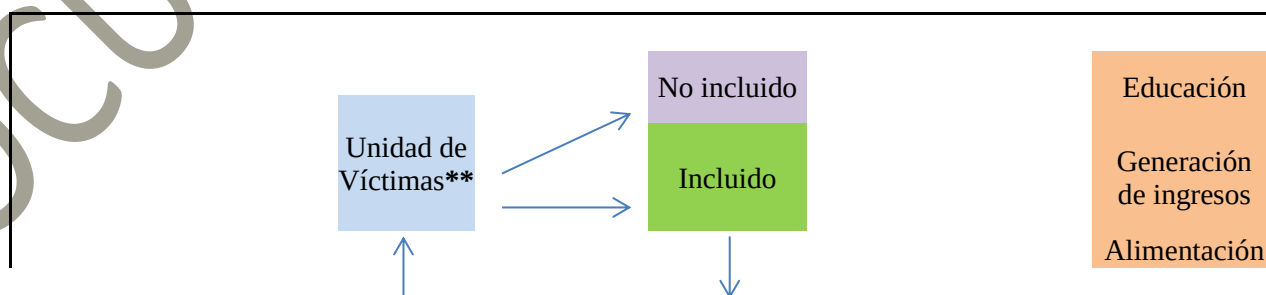
Elaboración propia, a partir de información obtenida de Unidad de Víctimas (2015)

De acuerdo con esta ruta que abarca las generalidades del proceso de asistencia y reparación integral, luego del acaecimiento del hecho victimizante, viene un proceso de asistencia inmediata el cual debe ser provisto por las entidades territoriales, y generalmente consiste en hospedaje, alimentación y atención médica de emergencia por un periodo corto de tiempo.

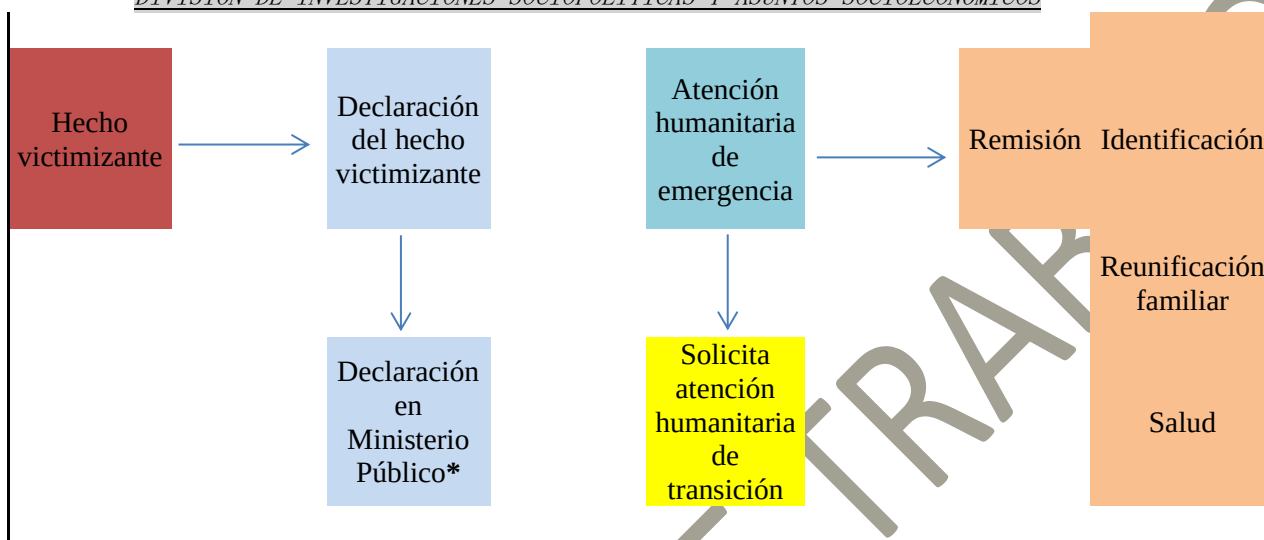
Todas las víctimas deben registrarse en el RUV –Registro Único de Víctimas– previa solicitud, trámite que deben realizar todas las personas que se consideren víctimas del conflicto armado y en el cual se consignará la información de tiempo, modo y lugar en el que se presentaron los hechos. El tiempo máximo de respuesta ante la solicitud de registro en el RUV es de 60 días; con un registro exitoso, las víctimas podrán beneficiarse de los programas dispuestos para su atención.

Con la declaración y el registro, puede procederse a tener acceso a las medidas de atención, como en último término a las medidas de reparación integral, tanto a nivel individual como a nivel colectivo.

Gráfico 3. Ruta de asistencia



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS



Elaboración propia, a partir de información obtenida de Unidad de Víctimas (2015)

* La declaración puede realizarse en cualquier entidad integrante del Ministerio Público (Procuraduría, Personerías municipales, Defensoría del pueblo), sin embargo, estas instituciones no aprueban o deniegan el registro en el RUV.

** El registro en el RUV es competencia de la Unidad de Víctimas.

Una vez llevada a cabo la aceptación en el Registro Único de Víctimas, se presta por parte de la Unidad de Víctimas la atención humanitaria de emergencia, la cual “está destinada a cubrir necesidades de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, y alojamiento transitorio de víctimas de desplazamiento forzado cuyo hecho haya ocurrido en un periodo no mayor a un año” (Unidad de Víctimas, 2015).

Como puede notarse en el gráfico antecedente, la atención humanitaria de emergencia sólo se entrega al individuo o grupo familiar que haya declarado y haya sido registrado exitosamente en el Registro Único de Víctimas. Como requisito, el hecho victimizante no puede haber sido mayor a un año, y en todo caso, este tipo de ayuda sólo se brinda al núcleo familiar por medio del jefe de hogar; a diferencia de la atención humanitaria inmediata, la atención humanitaria de emergencia se presta única y exclusivamente por parte de la Unidad de Víctimas, pudiéndose solicitar a través de las Unidades de Atención y Orientación, por línea telefónica o medio escrito.

Para las remisiones a las áreas en las cuales la víctima y su grupo familiar requieren de atención especial, se lleva a cabo el diligenciamiento del PAARI –Plan de Atención,

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Asistencia y Reparación– que consisten en un “instrumento para la medición de carencias, capacidades y necesidades de los hogares víctimas [y busca junto con ellas] identificar las necesidades y capacidades actuales de cada una y facilitar el acceso a las medidas de asistencia y reparación contempladas en la Ley” (Unidad de Víctimas, 2015).

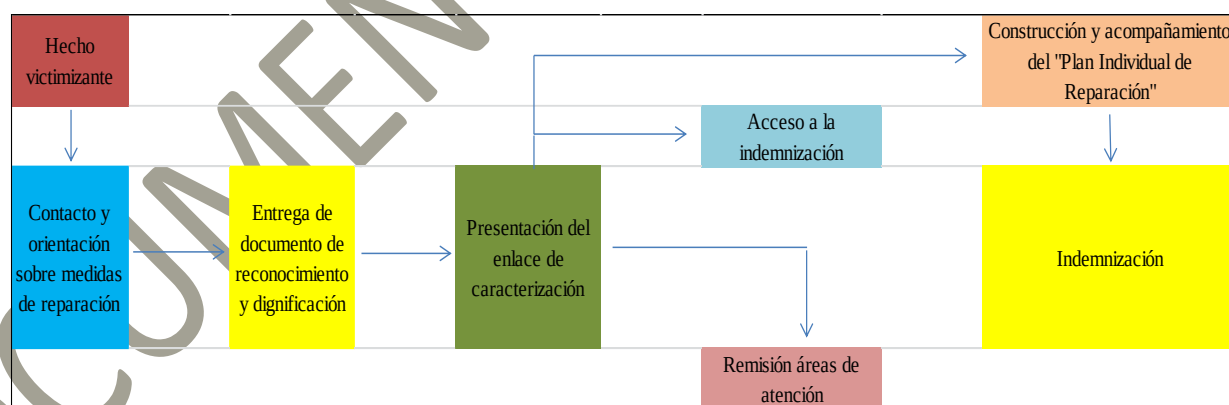
En esta etapa, aparece la figura de los enlaces de asistencia, o funcionarios capacitados para diligenciar la información del formulario PAARI en conjunto con la víctima, de manera que se promueva el acceso a la oferta institucional en cada una de las medidas de asistencia y la identificación de barreras de acceso en las mismas.

En lo respectivo a la denominada Atención Humanitaria de Transición, el artículo 112 del Decreto 4800/11 establece que se brinda a la población víctima de desplazamiento,

[...] incluida en el Registro Único de Víctimas, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año contado a partir de la declaración y que, previo análisis de vulnerabilidad, evidencia la persistencia de carencias en los componentes de alimentación y alojamiento como consecuencia del desplazamiento forzado. Esta ayuda cubre los componentes de alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal. (Art. 12, Decreto 4800, 2011)

En términos tanto procedimentales como conceptuales, la ruta de asistencia y la ruta de reparación poseen características distintas, las cuales pueden empezarse a notar a partir de este momento, con la ruta de reparación individual.

Gráfico 4. Ruta de reparación individual



Elaboración propia, a partir de información obtenida de Unidad de Víctimas (2015)

En esta ruta de reparación individual, que muestra las etapas a ser atravesadas desde el momento mismo del hecho victimizante hasta la etapa de indemnización, debe destacarse

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

que una vez efectuado el correcto registro de la víctima en el RUV y se le ha prestado atención en distintas áreas, a ésta se le entrega una carta de dignificación que le brinda un reconocimiento simbólico como víctima del conflicto armado.

En el proceso de reparación, aparece la figura del Enlace de reparación, consistente en un conjunto de profesionales que se comunican con la víctima, diligencian de manera metodológicamente adecuada el componente de reparación del formulario PAARI –Plan de Atención, Asistencia y Reparación–, con la finalidad de promover el acceso a la oferta institucional en cada una de las medidas de reparación (ver tabla 5), e identificar las necesidades y capacidades frente a tales medidas.

La indemnización por vía administrativa, corresponde el pago de un monto de dinero a la víctima con la cual se busca apoyar en su proceso de fortalecimiento económico como medida de impacto en el proceso de reconciliación, con unos términos mucho más eficientes que la reparación por vía judicial. Con relación al formato PAARI, es al interior de esta herramienta que se definirá la fecha y cuantía del pago de la indemnización administrativa. Los montos y términos de este mecanismo de reparación se encuentran establecidos en el Decreto 4800 de 2011.

Una vez conformado el PAARI en su componente de reparación en conjunto entre la víctima y el enlace de reparación, se proyectan unas estrategias de acompañamiento de la Unidad de Víctimas; para que la víctima pueda tener acceso a otras medidas de reparación –establecidas en su plan individual–, la Unidad remitirá información a las demás entidades que conforman el SNARIV²⁶ tanto a nivel nacional como territorial, para garantizar la ejecución de las medidas determinadas.

Si bien existen otro tipo de rutas para la reparación que contemplan mecanismos especiales para grupos étnicos, colectivos, comunidades u organizaciones, es de considerar que entre la mayoría de población víctima de desplazamiento forzado y con condición de discapacidad sujetas a esta investigación, en caso de acceder a la ruta de atención y reparación, lo hacían a nivel individual; si por otra parte recibían el apoyo de organizaciones civiles, esto no necesariamente implicaba que se llevara un proceso colectivo, sino que éstas servían de

²⁶ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

plataforma para el asesoramiento en las diversas etapas del proceso. Por esta razón, en este paraje no cobrarán relevancia las vías de reparación colectiva.

La normativa a propósito de la discapacidad

La Ley 1448 (Ley de Víctimas) plantea, a propósito de la discapacidad, los siguientes enunciados:

Artículo 13. Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque. (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011)

De ello se desprende que el Estado deberá implementar medidas especiales para los grupos expuestos a niveles mayores de vulnerabilidad, como los citados previamente, entre los cuales se encuentra la población en condición de discapacidad. Asimismo, la Ley estipula que el Estado debe realizar esfuerzos para que las medidas de atención asistencia y reparación ofrecidas a la población con enfoque diferencial “contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes” (Art. 12, 2011).

Por otra parte, la referida Ley determina, en cuanto a la atención en educación:

Artículo 51. Medidas en materia de educación. Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, **siempre²⁷ y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago²⁸**. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas. (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2011)

Ahora bien, la Ley establece que las instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias, y universidades públicas, en el marco de su autonomía establecerá los procesos de selección, admisión y matrícula, “que posibiliten que las víctimas en los términos de la presente ley, puedan acceder a sus programas académicos ofrecidos por estas instituciones,

²⁷ Texto en negrilla declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-462 de 2013.

²⁸ Texto subrayado declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-280 de 2013.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad” (2011).

Tabla 6. Otras disposiciones contempladas por el Decreto 4800 de 2011 (por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones).

Título I Disposiciones generales / Capítulo Único – Objeto y principios generales.

Artículo 8°. Desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad para una reparación efectiva y eficaz.

En desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad contemplados en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, respectivamente, así como con el objetivo de garantizar una reparación efectiva y eficaz de conformidad con el numeral 4 del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, el acceso a las medidas de reparación contempladas en el presente decreto deberá garantizarse con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 1448 de 2011. Para el efecto, también podrán tenerse en cuenta, entre otros, la naturaleza del hecho victimizante, el daño causado, el nivel de vulnerabilidad basado en un enfoque etario del grupo familiar, características del núcleo familiar y la situación de discapacidad de alguno de los miembros del hogar, o la estrategia de intervención territorial integral.

Título II Del registro único de víctimas / Capítulo II – Del procedimiento de registro.

Artículo 33. Contenido mínimo de la solicitud de registro. Para ser tramitada, la solicitud de registro deberá, como mínimo, contar con la siguiente información:

Numeral 2. Información sobre el género, edad, estrato socioeconómico, situación y tipo de discapacidad si la hay y la conoce, raza y etnia.

Título VI Medidas de asistencia y atención / Capítulo II – Asistencia en educación.

Artículo 95. Educación superior. El Ministerio de Educación Nacional promoverá que las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, consagrado en el artículo 69 de la constitución y el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, establezcan a la entrada en vigencia del presente decreto, los procesos de selección, admisión y matrícula, así como los incentivos que permitan a las víctimas, reconocidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, especialmente mujeres cabeza de familia, adolescentes y población en condición de discapacidad, acceder a su oferta académica.

Capítulo V – De la ayuda humanitaria a las víctimas de desplazamiento forzado.

Artículo 115. Componentes de la oferta de alimentación. El programa que se desarrolle para este fin debe garantizar el acceso de la población destinataria a los siguientes componentes:

Numeral 2. Seguimiento a los hogares, con el fin de evaluar al estado de nutrición de sus miembros, en especial de aquellos de mayor vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, madres gestantes y lactantes y personas con discapacidad.

Capítulo VI – De los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas.

Artículo 121. Definición de los Centros Regionales. Los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas son una estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial que tiene como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 que requieran acceder a la oferta estatal en aras de facilitar los requerimientos en el ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

Parágrafo 2°. La orientación debe ser brindada contemplando el principio de enfoque diferencial, teniendo en cuenta las características particulares de cada población en razón de su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad y pertenencia étnica.

Título VII Medidas de reparación integral / Capítulo I – Restitución de vivienda.

Artículo 133. Priorización con enfoque diferencial. La priorización para asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda, debe ser coherente con las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional de conformidad con las condiciones que establezca mediante Resolución el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. Las entidades encargadas de la asignación de los subsidios familiares de vivienda determinarán acciones encaminadas a privilegiar dentro de la población víctima del desplazamiento forzado el acceso a soluciones de vivienda de las personas en condición de discapacidad, mujeres cabeza de familia y adultos mayores.

Capítulo VI – Prevención, protección y garantías de no repetición.

De la protección.

Artículo 212. Del enfoque diferencial en los programas de protección. Los programas de protección tendrán en cuenta aspectos como el género, la edad, la orientación sexual, la posición dentro del hogar, situación socioeconómica, el origen étnico o racial, las creencias religiosas, la salud, las condiciones de discapacidad física y mental, la identidad cultural, la orientación política, el contexto geográfico entre otros para la evaluación del riesgo y la determinación de las medidas de protección.

El Subcomité de Enfoque Diferencial dará los lineamientos técnicos para incorporar el enfoque diferencial en los programas de protección.

Artículo 216. Informes de los programas de protección. Los Programas de Protección elaborarán informes semestrales de sus actividades, aplicando mecanismos cuantitativos y cualitativos para la evaluación del programa, discriminando la opinión de hombres y mujeres y otros grupos específicos como comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, indígenas, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad, dando cuenta de la cantidad de personas atendidas, la cantidad y clase de medidas otorgadas, el tipo de quejas y la respuesta dada a las mismas. Todos los datos contenidos en el informe deberán estar discriminados de acuerdo al sexo, personas solicitantes, beneficiarios, medidas concedidas, quejas interpuestas, entre otros. Con base en estos informes se adoptarán anualmente los correctivos que se identifiquen como necesarios.

Capítulo VII – De la reparación colectiva.

Artículo 222. Reparación colectiva. Entiéndase por reparación colectiva el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico.

La reparación colectiva estará dirigida al reconocimiento y dignificación de los sujetos de reparación colectiva, la recuperación psicosocial, a la inclusión ciudadana como sujetos plenos de derecho, a la reconstrucción del tejido social, a la reconstrucción de confianza de la sociedad en el Estado en las zonas y territorios afectados por el conflicto armado, a la recuperación y/o fortalecimiento de la institucionalidad del Estado Social de Derecho para la consecución de la reconciliación nacional y la convivencia pacífica.

Parágrafo. La reparación colectiva tendrá un enfoque transformador y diferencial en tanto propenda por eliminar los esquemas de discriminación y marginación de los sujetos colectivos, que pudieron contribuir a la ocurrencia de los hechos victimizantes.

La reparación colectiva ofrecerá especial atención a las necesidades especiales de los miembros del sujeto de reparación colectiva que en razón de su edad, género, orientación sexual y/o situación de discapacidad que así lo requieran, garantizando su participación efectiva y adecuada en la toma de decisiones.

Título IX Participación de las víctimas / Capítulo I – De la participación efectiva y los espacios de participación de las víctimas.

Artículo 264. Mesas de participación. Son los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011.

Las mesas de participación de víctimas estarán conformadas por las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

Las mesas de participación de primer grado elegirán a sus voceros en las mesas de segundo grado y estas a su vez en las de tercer grado.

Las decisiones de la mesa nacional de víctimas serán informadas a las mesas de participación de segundo grado, y las de estas a las de primer grado.

Parágrafo. Las víctimas no organizadas tendrán derecho a la participación efectiva haciendo conocer sus observaciones, propuestas y opiniones, a través de intervenciones o escritos dirigidos a las Mesas de Participación o de forma directa a las entidades públicas encargadas de implementar la Ley 1448 de 2011. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y todas las instancias de decisión deben dar a conocer sus decisiones y habilitar mecanismos de publicación que faciliten que las víctimas que no hacen parte de ninguna forma organizativa, que decidieron no hacer parte de la Mesas de Participación o que presentan mayores dificultades para hacer parte de los escenarios de toma de decisiones, como niños, niñas y adolescentes y personas con algún tipo de discapacidad, conozcan las decisiones adoptadas.

Artículo 279. Funciones de las mesas. Las mesas de participación de las víctimas, en sus distintos niveles, tendrán las siguientes funciones:

Numeral 6. Propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de mujeres, niños, niñas adolescentes, adultos mayores y de las víctimas con discapacidad.

Artículo 286. Criterios para la construcción del protocolo de participación efectiva.

El Protocolo de Participación Efectiva es el instrumento que establece las garantías, las condiciones y los incentivos para concretar el derecho a la participación de las víctimas, fija los parámetros que orientan el funcionamiento de las mesas de participación y de los demás espacios de participación establecidos por la Ley 1448 de 2011. El Protocolo de Participación Efectiva deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos:

Numeral 10. Incluir mecanismos de fortalecimiento de las organizaciones de víctimas, especialmente de aquellas conformadas por grupos rurales, juveniles, de mujeres, personas con discapacidades y en mayor riesgo. El Protocolo debe contener los lineamientos para formular programas de fortalecimiento que se dirijan a la construcción de capacidades entre la población víctima que les permita formular de forma autónoma sus propuestas, interactuar de forma calificada con las autoridades públicas para transmitir sus agendas y configurar e implementar sus propias estrategias de participación e incidencia.

Numeral 12. Determinación de mecanismos para que las Mesas de Participación y las entidades encargadas de implementar los planes y programas recojan observaciones y recomendaciones por parte de grupos con dificultades para participar en los espacios de participación, como niños, niñas, adolescentes, jóvenes y población con algún tipo de discapacidad.

Elaboración propia, a partir de información obtenida de Decreto 4800 (2011)

Resultados instrumentos población

Los instrumentos de recolección de información tuvieron, en términos generales, un desarrollo así:

Tabla 7. Generalidades instrumento de recolección de información para población.

Número de
participantes:

de 12

Población desplazada en
situación de

Cruz Roja Seccional Bogotá y Cundinamarca



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

**discapacidad contactada
por medio de:**

Instituto Pensar – Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

Organización Asodesplad

Organización Fumdesplad

Organización Adismam

Centro Nacional de Memoria Histórica

Metodología utilizada:

Entrevista semiestructurada, desarrollada individualmente o en mesas de trabajo, con acompañamiento del equipo de investigación.

**Número total de
preguntas:**

56

Categorías:

Datos personales

Aproximación institucional normativa

Definición de perfil individual (caracterización del entrevistado)

Valoración de la atención

Valoración de etapas y procedimientos

Elaboración propia

La aplicación de los instrumentos de recolección de información para la población víctima del desplazamiento forzado y en condición de discapacidad se dio en medio de dificultades explícitas, como la demora en la búsqueda de los desplazados, la imposibilidad de contactarlos, el recelo de la población para recibir al Ministerio Público, el analfabetismo, la dificultad de las preguntas –aunque estas fueron diseñadas con un lenguaje simple y claro–, y la ausencia de metodologías para el acercamiento a ciertos tipos de discapacidades (visual, auditiva, cognitiva).

Los resultados que arrojaron pueden considerarse como una radiografía importante de la situación de los desplazados en condición de discapacidad; en términos generales, por medio

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

de las entrevistas pudo obtenerse información aproximada de la situación en las regiones, el estado de la atención y la asistencia tanto en el centro como en la periferia, la eficiencia en la prestación de los servicios, entre otras. Por otro lado, puede considerarse que la información recogida, si bien se extrae de un número reducido de población doblemente vulnerable, es aplicable a un número mayor de personas con esta condición dado que varios instrumentos fueron aplicados a líderes de organizaciones sociales con un número importante de población civil bajo su liderazgo, hecho que garantizaba una información más amplia que aquella que se recogía de manera individual y casuística.

Para la aplicación de los instrumentos, fue necesario acercarse a barrios periféricos de la ciudad de Bogotá, donde la población llevaba a cabo trabajos de venta ambulante, que en la mayoría de casos era su principal –si no su única– fuente de sostenibilidad. Así mismo, se convocó una mesa de trabajo en la Mesa Distrital de Discapacidad donde se contó con la participación de un número importante de desplazados de las regiones llegados a la capital en medio de una protesta que, a manera de plantón, desarrollaban en la Plaza de Bolívar, exigiendo el cumplimiento de lo dispuesto por los Autos 006 y 173 de la Corte Constitucional.

Los datos recolectados, se presentan de forma descriptiva a continuación.

- DIMENSIÓN DE APROXIMACIÓN INSTITUCIONAL NORMATIVA:

De la población desplazada y en condición de discapacidad entrevistada, se obtuvo que tan solo 1 persona de las 12 entrevistadas tenía un conocimiento parcial de la normatividad que reglamentaba su atención por parte del Estado. Ninguno dijo conocer en su totalidad los contenidos de las leyes, ni siquiera los líderes de las organizaciones sociales de desplazados que fueron entrevistados, los cuales sólo podían referenciar conocimiento parcial en distintos grados. El 92 %, por tanto, tenían un conocimiento nulo de la normatividad; esto llama la atención sobre el nivel de apropiación que tiene la población sobre las normas que protegen sus derechos la cual, en gran medida, tenía una directa relación con el grado de publicidad que las instituciones públicas hacían de las normas.

En esta misma dirección, los entrevistados no podían dar una respuesta certera sobre la apreciación que tenían de la normatividad desde el punto de vista de las disposiciones legales y las implicaciones políticas, económicas y sociales de las mismas; sin embargo, cabe destacar que esto no necesariamente implicaba que la población no pudiera opinar acerca de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

la normatividad sobre la base de sus experiencias personales, donde el 92 % de los entrevistados concordaban que la misma era limitada, o tenía vacíos. Ningún entrevistado declaró que bajo su concepto la normatividad fuera completa, y presentaban los siguientes argumentos:

- ❖ Ha habido negligencia en la resolución de sus casos particulares.
- ❖ Ha habido una total violación a los Autos 006 y 173 de la Corte Constitucional.
- ❖ Ha habido una violación al enfoque prioritario y diferencial de discapacidad.
- ❖ No ha habido una adecuada divulgación y socialización de las normas por parte de las instituciones encargadas de su cumplimiento.

Por tanto, si bien puede apreciarse que varios de estos argumentos no se relacionan como tal con la normatividad sino, más bien, con su aplicación, las distintas problemáticas que aquejan la puesta en práctica de las normas hace que haya una percepción generalizada de que las leyes no satisfacen sus necesidades; dicho de otra manera, las experiencias de la población desplazada en los procesos de aplicación de medidas de asistencia, atención y reparación, tienen una influencia directa en la forma como conciben las leyes y decretos a propósito de esta población y su condición.

Así las cosas, las principales adendas que los entrevistados sugerían en virtud de una normatividad más completa se relacionaban con un ajuste a sus necesidades reales, a una garantía de total cumplimiento de las leyes tanto nacionales como internacionales, y a una efectiva reglamentación vía decreto del enfoque diferencial de discapacidad (y en general a todos los grupos de especial tratamiento constitucional). Empero, en términos generales, la normatividad era desconocida para la población, y así mismo, incomprensible²⁹.

Pero, por otro lado, desde un punto de vista más especializado, desde el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana³⁰, se obtuvo que la normatividad no refleja realmente las necesidades de la persona, cómo evitar ser victimizado, no es precisa en cuanto a los derechos y deberes, no indica puntualmente cuales son las normas con las que algunas instituciones se deben regir, no hablan sobre restitución de tierras afectados directamente por artefactos

²⁹ Casi la totalidad de los entrevistados declararon no entender la normatividad, haciendo alusión a los contados artículos de las leyes que habían tenido la oportunidad de revisar, o que les fueron referenciados.

³⁰ Se tuvo contacto con Clara Rocío Wilches Florez, miembro del Instituto Pensar.

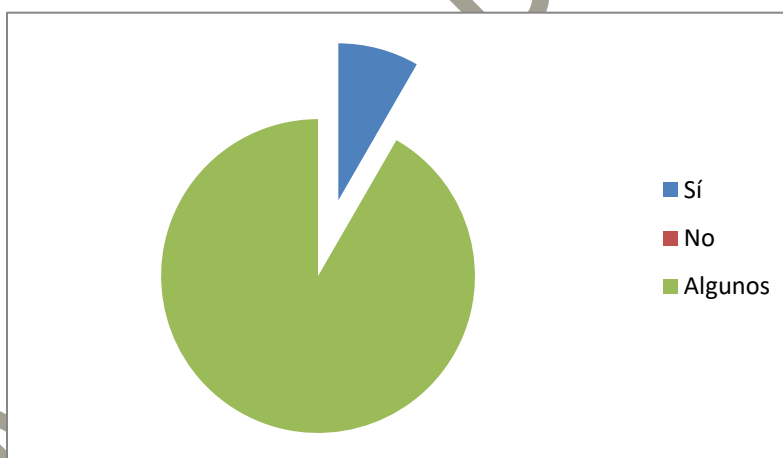
Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

explosivos, no toca lo concerniente a proyectos productivos directamente adecuados para esta población, entre otros vacíos.

Ahora bien, a la hora de indagar sobre las etapas y los procedimientos, podía obtenerse una opinión más certera en razón que varios de los entrevistados habían atravesado por distintas fases en los procesos de atención y asistencia. En primera instancia, cuando se preguntó al entrevistado sobre su nivel de conocimiento de las etapas y procedimientos, la gran mayoría respondió que conocía algunos de los procedimientos, pero no la totalidad de los mismos, sólo una persona respondió que conocía las etapas y los procedimientos, pero ello no implicaba que hubiese obtenido atención y asistencia en todas las dimensiones contempladas.

Gráfico 5. Nivel de conocimiento de procedimientos para el acceso a programas de atención por parte de la población desplazada y en situación de discapacidad.

¿Conoce usted los procedimientos establecidos para acceder a los programas de atención a la población desplazada en condición de discapacidad?



Elaboración propia

De ello se deriva una problemática que vincula la falta de atención a la atención por parte de las instituciones públicas, pues en muchos casos la población no sabe a qué instituciones acudir, no conoce los pasos que debe seguir para hacer efectivos sus derechos, o sigue una ruta equivocada con procedimientos incompletos incurriendo así en un mayor gasto económico, un mayor periodo de tiempo sin atención y, a la larga, una revictimización. Más adelante podrá notarse que, aparte del bajo nivel de publicidad que se ha tenido de las normas,

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

influye el nivel de capacitación y conocimientos de los funcionarios públicos que los atienden.

En esta misma línea, debe reconocerse que son distintas las etapas y los procedimientos que deben manejarse de acuerdo con la institución encargada, o el territorio en el cual se encuentre; a propósito de ello, también se indagó sobre los conocimientos que tenía la población desplazada y con discapacidad de las instituciones encargadas de su atención. Las respuestas dadas arrojaron lo siguiente:

Tabla 8. Nivel de conocimiento de las instituciones encargadas de la atención por parte de la población objeto.

¿Conoce cuáles son las instituciones encargadas de brindar la atención a la población desplazada en condición de discapacidad?	
Sí	0
No	10
Algunas	2*
TOTAL	12

Elaboración propia

*En un mayor nivel de profundidad acerca de este conocimiento parcial de las instituciones encargadas de la atención, dicho conocimiento se reducía a saber que existía, o bien la Unidad de Víctimas como un todo, o las UAO (Unidades de Atención y Orientación a población desplazada) de los gobiernos locales.

De esta manera, la población ignora que existen instituciones a nivel nacional y territorial que brindan atención en distintos niveles, desde las entidades del Ministerio Público para la realización de la declaración, hasta los ministerios en los programas que deben disponer para satisfacer las necesidades de atención.

Ante este panorama, un hallazgo interesante radicó en la opinión que tenía la población desplazada a propósito de las categorías político-sociales y jurídicas más importantes de la normatividad –desde el punto de vista de los investigadores–, a saber: *víctima*, *desplazado*, *discapacidad*. Sólo una persona declaró estar de acuerdo, pero el número restante de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

entrevistados indicó no estarlo, o al menos no frente al concepto de *víctima*, noción sobre la cual había una mayor controversia que sobre las dos restantes.

Los argumentos para no estar de acuerdo con el concepto de *víctima* estaban relacionados principalmente con la percepción a nivel general tanto del Estado como de la sociedad –en mayor grado– de que las víctimas no eran sujetas de ser concebidas desde la óptica de las capacidades, sino desde la mendicidad y el asistencialismo. Desde las organizaciones sociales contactadas, se proponía una noción que reemplazará a la *víctima* por *sobreviviente*, sobre la base de dos premisas:

1. Cualquier persona podía ser víctima de un hecho no relacionado con el conflicto armado, por lo cual el término *víctima* abarcaba un sinnúmero de situaciones en las cuales las personas podrían considerarse como tal; en razón de ello, debía ajustarse y limitarse el alcance de la categoría jurídica a las personas que hayan sufrido una tipología específica de situaciones victimizantes.
2. El *sobreviviente*, a diferencia de la *víctima*, es susceptible de tener capacidades. La sociedad percibe a la víctima como una persona que sólo está dispuesta a recibir, y que no se encuentra posibilitado para trabajar³¹.

Como es de notar, algunos entrevistados dijeron que no estaban de acuerdo con las categorías jurídicas, pero más por desconocimiento y falta de comprensión de las mismas que por un ejercicio analítico. De todas formas, es de reconocer el trabajo que las organizaciones de la sociedad civil están llevando a cabo con respecto a la asesoría y la capacitación de los ciudadanos victimizados, pues una de sus principales funciones es la enseñanza de los derechos a los cuales la población tiene derecho. De hecho, la postura de reemplazar el concepto de *víctima* por *sobreviviente* era una iniciativa de las organizaciones civiles, de la cual se han apropiado muchos de sus miembros.

Por último, en cuanto a esta dimensión, se indagó por el nivel de conocimiento de los mecanismos legales que tenían los ciudadanos para la protección de sus derechos, 10/12 personas respondieron que no; no obstante, más adelante se constató que la totalidad de los individuos había interpuesto por lo menos un recurso jurídico administrativo para hacer

³¹ A propósito del ámbito laboral, el tipo de tareas en las cuales se desempeña esta población es muy diversa, muchas veces no corresponde con lo que han practicado durante su cotidianidad fuera del conflicto, o no se encuentran posibilitados para realizar una gama amplia de tareas.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

respetar sus derechos, lo cual no solamente rescata nuevamente el trabajo de las organizaciones sociales, sino que evidenció que el único mecanismo para la protección de sus derechos conocido por la mayoría de los entrevistados era la acción de tutela.

- DIMENSIÓN DE DEFINICIÓN DE PERFIL INDIVIDUAL (CARACTERIZACIÓN)

Con esta sección en el instrumento *grosso modo* se pretendía caracterizar con un mayor nivel de profundidad la población entrevistada. Con esta aclaración de antemano, se procede a presentar los resultados:

Tabla 9. Número de personas con discapacidad en razón del desplazamiento, o previo a este.

¿Su condición de discapacidad es previa al evento de desplazamiento?									
1. Sí	1	1		1	1	1			
2. No	1		1	1			1	1	1
Total					5				
Total					7				

Elaboración propia

A este respecto, es menester tener presente que según la Corte Constitucional “la omisión del Estado frente a la población desplazada con discapacidad, no tiene en cuenta que la relación entre el conflicto armado, el desplazamiento y la discapacidad no es excepcional, ni puede considerarse intrascendente” (Auto 006/2009, 2009). Esto implica que una persona, en medio del conflicto armado puede adquirir una discapacidad y “sufrir, en consecuencia, el impacto desproporcionado que se deriva de la interacción de estas circunstancias” (2009).

Asimismo, debe tomarse en consideración que la atención a la población con discapacidad debe suplirse de la misma manera tanto como si la discapacidad se adquirió en el hecho victimizante, como si existía previo al mismo. La Corte advierte,

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Si bien la atención para la población desplazada con discapacidad es precaria en todas las áreas, de manera insistente se puso de presente a la Corte que aquellas personas que tienen una deficiencia física, principalmente causada por minas antipersonales o municiones sin explotar, reciben un mayor tratamiento por parte de las autoridades, que las personas con otro tipo de deficiencias, adquiridas con anterioridad al desplazamiento. (Auto 006/2009, 2009)

Para reforzar lo anterior, se pone de presente a de nuevo a la Corte Constitucional cuando dispone que

No serán admisibles condicionamientos ni diferenciaciones injustificadas entre personas con discapacidad por hechos asociados directamente al conflicto armado o al desplazamiento forzado, y aquellas personas que con anterioridad al desplazamiento tenían una discapacidad por otros factores desencadenantes. En otras palabras, el origen de la discapacidad, no puede ser utilizado como factor para beneficiar a determinadas personas desplazadas con discapacidad por encima de otras que también se encuentran desplazadas. (Auto 006/2009, 2009)

Dentro de las personas entrevistadas, había una cifra casi equivalente entre las personas que adquirieron una discapacidad en medio de las dinámicas del conflicto y las que ya se encontraban inmersos en esta condición, o bien desde su nacimiento, o bien en otro momento de su vida que no guardaba relación directa con el conflicto armado. Ello no implica que no exista una relación entre la discapacidad y el conflicto, pues existe un alto riesgo de que a una discapacidad existente, se le sume una adicional por el hecho victimizante, derivando en una discapacidad múltiple³².

Tabla 10. Discapacidades más frecuentes.

¿Qué tipo de condición de discapacidad presenta?											
1. Física		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sensorial	1										
3. Intelectual/cognitiva											
4. Mental											
5. Múltiple	1										
Total	1										10

³² La discapacidad múltiple es la existencia de distintos tipos de discapacidades en una misma persona.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Total 2	1
Total 3	0
Total 4	0
Total 5	1

Elaboración propia

De acuerdo con Clara Rocío Wilches del Instituto Pensar, cada tratamiento para la discapacidad, en tanto se ajusta a personas, es un mundo único y diferente, y existe infinidad de factores que inciden en ese proceso. Por ejemplo, “algunas víctimas, para evitar confrontar la verdad sobre su nueva realidad, también pueden ser nuevos consumidores de alucinógenos y esto dificulta la atención y hace que su discapacidad física sea el menor de sus problemas” (Wilches, 2014).

Por otro lado, en cuanto a la atención, algunas personas

[...] presentan anomalías psicológicas que podrían ser psiquiátricas después del accidente con algún artefacto explosivo, y esto el Estado no lo está cubriendo en debida forma ya que tan solo se presta esta atención en dos o tres citas con el paciente, siendo esto “supuestamente” suficiente y no lo es. (2014)

La importancia de una claridad sobre el tipo de discapacidad es superlativa, pues un diagnóstico adecuado y un tratamiento efectivo puede representar un incremento vital en la calidad de vida de la persona.

Tabla 11. Atenciones especiales en salud en relación al centro de salud.

¿Requiere algún tipo de atención especial no disponible en todos los centros de salud?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	1									
Total 1	11									
Total 2	1									

Elaboración propia

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Las atenciones especiales a las cuales las víctimas hacían referencia están vinculadas más que todo con terapias de rehabilitación, ante lo cual las instituciones de salud de los territorios no brindan el personal médico especializado y capacitado para estas labores. Asimismo, se indican necesidades a propósito de prótesis –sobre todo por parte de las víctimas de minas–, cirugías de reconstrucción y tratamiento psicológico.

Tabla 12. Capacidad para trabajar.

¿Se encuentra posibilitado para trabajar?									
1. Sí	1								1
2. No		1							
3. Sólo para algunas labores	1		1	1	1	1	1	1	1
Total 1					2				
Total 2					1				
Total 3						9			

Elaboración propia

Este es uno de los factores más importantes de toda la problemática, pues afecta directamente las posibilidades de supervivencia de la persona. Asimismo, es uno de los ámbitos en donde más se presenta discriminación y rechazo.

Las víctimas sí pueden trabajar pero en múltiples ocasiones ya no en los oficios que realizaban [ganadería, agricultura, entre otros y] no toman en cuenta a las víctimas sobrevivientes para realizar estas labores de campo, por no rendir lo mismo que cuando no presentaba la discapacidad, pues la persona será más lenta, y por ende durará más horas o días haciendo una labor en donde duraba menos tiempo. (Wilches, 2014)

Más adelante, se vinculará esta situación al tipo de labores que realizan las víctimas de desplazamiento en condición de discapacidad entrevistados.

Tabla 13. Factores de vulnerabilidad adicionales.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

¿Cuenta con factores adicionales que incrementen sus niveles de vulnerabilidad?											
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	1										
Total 1											
Total 2											
1. Madre Cabeza de familia					1					1	
2. Grupo étnico				1		1					
3. LGBTI											
Total 1					2						
Total 2					2						
Total 3					0						

Elaboración propia

En esta medida, es perentorio recalcar que en medio de la complejidad de la sociedad colombiana y del conflicto en sí mismo, la población puede contar con múltiples elementos que puedan representar un factor de vulnerabilidad adicional a los ya presentados. En la información suministrada se tiene que, sumado al desplazamiento y a la discapacidad, hay madres solteras –o viudas– cabeza de familia, miembros de grupos étnicos (afrodescendientes e indígenas en su mayoría), o miembros de comunidad LGBTI.

Esto llama la atención sobre la necesidad de comprender que el enfoque diferencial responde a las necesidades de sujetos de especial tratamiento constitucional, y que cualquier violación a este tipo de particularidades hará incurrir a la víctima en nuevas y constantes victimizaciones.

Tabla 14. Fuentes de supervivencia económica.

¿Cuáles son sus fuentes de supervivencia económica?
--

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Venta ambulante
Venta ambulante
Incapacidad para trabajar
Oficios varios
Esfuerzo propio
Ayudas institucionales
Ayuda humanitaria
Ayudas parroquiales
Mendicidad
Ayuda de la comunidad

Elaboración propia

La información suministrada revela que las principales tareas a las cuales se dan los desplazados y en condición de discapacidad para sobrevivir son las ventas ambulantes, en caso de que puedan permitirse un mayor nivel de independencia y puedan acceder a un capital inicial.

Por demás, los trabajos domésticos, sobre todo en el caso de las mujeres, representa la principal fuente de ingresos. Sin embargo, en los casos donde la discapacidad es más limitante en cuanto a la situación laboral, las ayudas de distintos y la mendicidad son las únicas fuentes de supervivencia de las personas.

Tabla 15. Presencia de barreras sociales.

¿Ha tenido que afrontar barreras sociales por su doble condición?											
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No											
Total 1	12										
Total 2	0										
Estigmatización como mendigo											
Rechazo social											
Discriminación social											

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Violación de derechos
Negligencia
Difícil acceso a salud
Barreras actitudinales
Barreras geográficas
Barreras físicas

Elaboración propia

Las barreras sociales son unas de los principales constantes de revictimización de la persona, pues minimiza sus capacidades, cierra el acceso a las oportunidades, no permite el crecimiento personal y subsume a las personas en un estado de indefensión.

No obstante, debe considerarse que las barreras a las cuales se enfrenta esta población no sólo se hayan en la sociedad civil, sino que se traslada a otros ámbitos como el geográfico, o la necesidad de trasladarse a centros urbanos distintos al cual se permanece para proveer el acceso a servicios o el ejercicio a los derechos; o al físico, en el cual los espacios de infraestructura no se encuentran adecuados para la libre movilidad de la persona.

En cuanto a la prestación de las ayudas y la atención por parte de las instituciones públicas, una de las quejas más recurrentes de las víctimas era la larga espera en filas para acceder a algún beneficio, o la dificultad que tenían para poder ingresar a alguna instalación. Si bien este es un punto sobre el cual se reportan mayores avances, gran parte de los mismos se dan en la capital de la república o en las capitales de departamento y, en comparación con la periferia, la brecha existente se hace demasiado evidente. La situación a propósito de las barreras geográficas y físicas en las regiones del país debido a la falta de infraestructura adecuada es uno de los temas más críticos.

Tabla 16. Apoyos a nivel social.

¿Quiénes han sido sus principales puntos de apoyo a nivel social?						
1. Familia	1	1	1	1	1	1
2. Amigos	1	1	1	1	1	1

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

3. Vecinos	1	1	
4. Otros			
5. no tiene	1	1	1
Total 1		8	
Total 2		7	
Total 3		2	
Total 4		0	
Total 5		3	

Elaboración propia

Los hallazgos al respecto reflejan un componente de primera importancia entre el ambiente de las personas desplazadas y en situación de discapacidad: el denominado por Moreno (2008) como la triada Familia – Persona – Entorno. De acuerdo con la autora, “la familia es quien recibe el primer impacto de la noticia de que la persona estará en condición de discapacidad; el duelo, la negación y el rechazo son etapas que vive la familia; las estrategias de asimilación de la nueva situación” (pág. 12).

En esta misma tónica:

Para aquellos casos en donde el discapacitado es expulsado con su familia, es la familia la que debe asumir todos los retos que impone un nuevo espacio geográfico (movilidad – accesibilidad), manejo de medios comunicativos (tipos de comunicación), aceptación de parte de la comunidad (actitudes) e inclusión social. Es así como, el destinatario de la política es la persona en situación de discapacidad, pero la discapacidad afecta a la familia y en muchos casos ésta debe darse a su cuidado, dejando de lado opciones laborales por incompatibilidad de las dinámicas que se derivan del cuidado. (pág. 14)

En los casos en los que la familia está ausente, este rol puede verse suplido en ciertos ocasiones por amigos, vecinos, e incluso miembros cercanos de la comunidad; mas esto no es comparable con el tipo de atención y contribución que puede esperarse de un familiar, en razón de la tipología del vínculo existente. En consecuencia, es de esperar que las personas que no reciban ningún tipo de asistencia de su entorno inmediato (más allá de la familia, entiéndase amigos o vecinos) se encuentren en una posición más compleja en cuanto a su sostenibilidad.

Tabla 17. Tipos de atención requeridas por los entrevistados.

**¿Qué tipo de atención
requiere dada su
condición de desplazado
en condición de
discapacidad?**

Cirugía ocular
Daño irreversible
Terapia auditiva
Cumplimiento a las leyes
Cumplimiento de
derechos
Vivienda digna
Ayuda humanitaria
Rehabilitación física
Prótesis
Órtesis
Cirugías reconstructivas

Elaboración propia

Esta tabla se elaboró a partir de los tipos de atención que más repeticiones tuvieron entre las personas entrevistadas. Es de notar que no todas tienen que ver directamente con un servicio de salud, rehabilitación o reconstrucción; las víctimas también concebían la justicia y el ejercicio efectivo de los derechos como una medida de atención de parte de las instituciones y la sociedad civil.

En esta medida, si bien puede existir un imaginario de que los desplazados y en condición de discapacidad se hayan en virtud de demandas de corte asistencialista, estos señalaron que en la medida en que las leyes se cumplan, en que se puedan ejercer en su totalidad los derechos, y en que se pueda desarrollar un trabajo digno, las limitaciones producto de la discapacidad van a poder verse reducidas a una expresión mínima.

Tabla 18. Etapas cubiertas por el entrevistado en búsqueda de atención.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

¿Qué etapas ha atravesado en búsqueda de atención?												
1. Declaración del hecho victimizante	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Atención humanitaria inmediata	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Atención humanitaria de emergencia		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4. Acceso a los programas de atención	1		1		1		1		1		1	
Total 1	12											
Total 2	11											
Total 3	9											
Total 4	5											

Elaboración propia

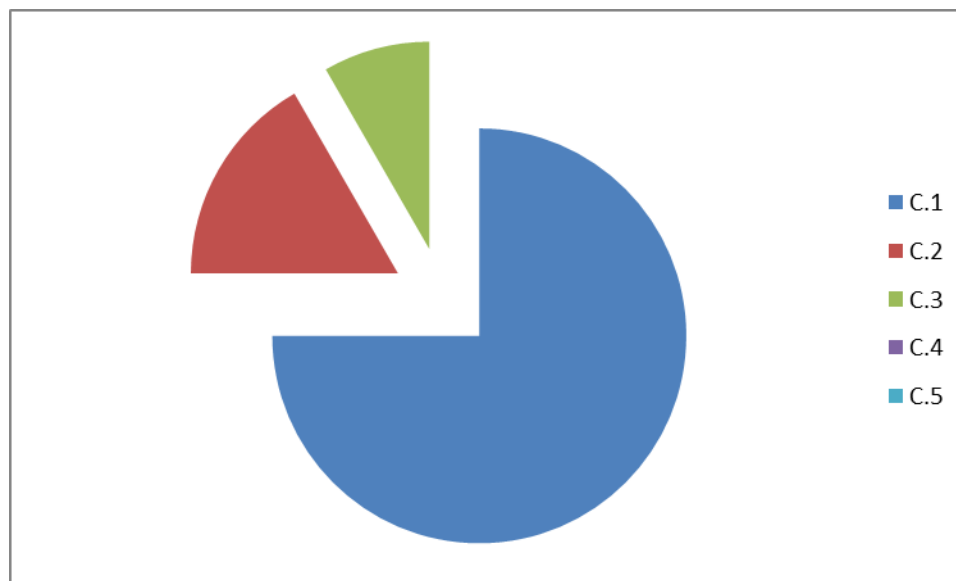
Estas son las etapas que más atravesaron los desplazados en condición de discapacidad entrevistados. En un caso particular, un entrevistado mencionó haber sido incluido en el Registro Único de Víctimas para luego salir del mismo sin razón aparente, situación que aún luego de varios años no ha podido resolver.

Del total de etapas atravesadas por la población objeto, la menos recurrente ha sido la de acceso a los programas de atención, por lo cual se interpreta que su relación con el Estado ha radicado en recibir asistencia humanitaria y de emergencia, pero no precisamente un apoyo en cuanto al acceso a los servicios de atención que podrían incrementar estructuralmente su nivel de vida.

- DIMENSIÓN DE VALORACIÓN DE LA ATENCIÓN

Esta dimensión reviste una alta importancia, pues comienza a aproximarse a una valoración real de la atención recibida casuísticamente por la población objeto. La primera pregunta se propuso indagar por la calificación que se otorgaría a los funcionarios públicos con quienes han tenido contacto en su proceso. La información recogida arroja un resultado contundente, expresado de la siguiente manera:

Gráfico 6. Calificación dada a los funcionarios públicos*.



Elaboración propia

*Calificación dada a los funcionarios públicos en una escala de 1 a 5, donde 1 es la calificación más baja y 5 la calificación más alta.

Como puede evidenciarse, las calificaciones estuvieron distribuidas en su totalidad entre las tres más bajas, siendo 1 la calificación con mayor repetición; por tanto, en términos generales, la calificación de la atención de los funcionarios se encontró en un nivel muy bajo, considerando que nadie asignó una calificación ni de 4 ni de 5 a los funcionarios con quienes tuvo algún tipo de contacto.

En esta misma dirección, al indagar sobre la capacitación que el desplazado con discapacidad estimaba tenía el funcionario público que lo atendió, tan sólo el 17 % respondió que sí tenían una adecuada preparación. El porcentaje restante consideraba que no estaban capacitados para ejercer sus funciones.

Las razones que pueden contribuir al entendimiento de estos resultados se hallan al averiguar por el respeto que ha tenido la ayuda humanitaria de emergencia por la situación de los desplazados en situación de discapacidad. Ésta pregunta se pensó en razón de averiguar qué tanta prudencia tenían los prestadores del servicio de asistencia humanitaria, cómo valoraban

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

la situación específica de la víctima, si respetaban el posible duelo de la persona, o si incurrían en revictimización.

El 92 % de los entrevistados estaba de acuerdo en que la atención y el trato no siempre eran respetuosos, y este irrespeto no siempre se materializaba en vejaciones orales a las víctimas, sino que se manifestaban en otro tipo de fenómenos o comportamientos, como los siguientes:

Tabla 19. Fenómenos considerados como irrespeto por la población víctima.

Procesos largos y tediosos
No siempre había respeto por la situación de la víctima, y se le discriminaba
Corrupción en las entidades se considera irrespeto
La ayuda humanitaria no siempre llega en los términos previstos por la ley
Los procesos revictimizan a las personas (largas filas, largos trámites)

Elaboración propia

Ahora bien, la siguiente tabla muestra, discriminado por persona entrevistada, el tipo de atención que ha recibido, con la finalidad de clarificar un poco los criterios dados acerca de los beneficios y perjuicios que han traído los procesos a cada individuo.

Tabla 20. Tipos de atención recibida por los entrevistados.

¿Qué tipo de atenciones ha recibido?										
1. Económica	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Salud	1		1	1	1	1	1	1		1
3. Educación		1	1	1	1	1	1			
4. Laboral										

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

5. Asistencia psicológica	1
6. Reubicación	
Total 1	10
Total 2	9
Total 3	6
Total 4	0
Total 5	1
Total 6	0

Elaboración propia

La situación es crítica en cuanto a la atención relacionada con lo laboral y productivo, la reubicación y la asistencia psicológica. Puede destacarse la atención en salud, aunque los entrevistados matizan un poco el nivel de calidad de la misma. En cuanto a la ayuda económica, si bien puede parecer la más urgente, es la que ha relegado al asistencialismo a muchas familias.

A este respecto, el 17 % de los entrevistados indicaron no haber recibido nunca una ayuda económica como medida de asistencia, mientras el porcentaje restante declara que ese auxilio económico bajo ningún concepto es suficiente. Las razones para justificar sus apreciaciones se encuentran en que i) violan sus derechos al tener una serie de recortes muy amplios en donde el monto recibido finalmente es muy bajo; ii) difícilmente llegan a tiempo a las manos de los destinatarios; y iii) son montos insuficientes para satisfacer las necesidades individuales y familiares.

Regresando un poco al tema de las barreras físicas y arquitectónicas –que definitivamente tienen una incidencia en la atención, sobre todo a nivel territorial–, se indagó sobre el nivel de accesibilidad de las instalaciones a las cuales se han debido dirigir para realizar los trámites de atención. Las opciones de respuesta eran tres:

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

- a) Poco accesibles
- b) Accesibles
- c) Muy accesibles

La gran mayoría respondió que eran poco accesibles, y sólo dos entrevistados respondieron que eran accesibles. Con todo, debe anotarse que la brecha existente entre los niveles de accesibilidad física entre las instalaciones de las instituciones públicas en la capital versus los accesos físicos en los territorios es descomunal. Los entrevistados denunciaban la falta de infraestructura a nivel regional, y si bien en Bogotá D.C los avances han sido notorios en esta materia, aún no se logra una accesibilidad total para la población con discapacidad; el reto es lograr equilibrar a avance en infraestructura a nivel de las regiones y la periferia.

En cuanto al servicio de salud, una mayoría abrumadora respondió que no se le había atendido conforme a las disposiciones legales; esto quiere decir que, contrastando con la información presentada anteriormente, los reparos son amplios de las personas que han sido atendidas de cualquier forma por la atención en salud. Las quejas recurrentes a este respecto, se relacionan con la siguiente información:

Tabla 21. Fallas declaradas por los entrevistados a propósito de la atención en salud.

Únicamente se les ha atendido como ciudadanos y no como beneficiarios de programas de atención para desplazados en condición de discapacidad.
Se incumplen los derechos, hay corrupción.
No existen mecanismos de priorización en los procesos de atención
No existe un sistema de seguimiento
Hay vacíos en la atención por impagos del servicio

Elaboración propia

En esta misma dirección se le preguntó a la población objeto si había sido afiliada al Sisben de manera inmediata como lo estipula la reglamentación, en caso de haber sido necesario.

Los resultados obtenidos reflejan lo siguiente:

Tabla 22. Afiliación inmediata al Sisben.

¿De requerirlo, ha sido afiliado de manera inmediata al Sisben?									
1. Sí	1	1							
2. No			1	1	1		1	1	1
3. No era necesario		1	1			1			1
Total 1					2				
Total 2					6				
Total 3					4				

Elaboración propia

En consecuencia, varias veces la atención ha tenido que brindarse de manera particular, y no en el marco de medidas de atención en salud. Sólo uno de los entrevistados reseñó un buen servicio de atención en salud, puesto que sus cirugías y terapias se habían realizado de manera satisfactoria; a pesar de ello, ese mismo entrevistado dejó en claro que sus procedimientos se retrasaron en virtud de que la clínica en la cual fue atendido no recibió los pagos por sus procedimientos.

Pero, por otra parte, se hace necesario mencionar que entre las víctimas a quienes se aplicó el instrumento cuyo hecho victimizante fue haber caído en territorio minado, la totalidad de las mismas presentaban quejas relacionadas con sus prótesis, por la calidad de las mismas, la atención y la tramitología para su asignación; de hecho, si tenían prótesis era gracias a la intervención de organizaciones de la sociedad civil, no por la atención de las instituciones públicas. Asimismo, Wilches (2014), indicaba que en repetidas ocasiones los tratamientos psicológicos de las personas devenían en tratamiento de tipo psiquiátrico, y generalmente el Estado suplía la realización de pocas sesiones de tratamiento que resultaban insuficientes a largo plazo para la salud mental de los beneficiarios.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Por el lado de la educación, en contraste con los resultados de preguntas anteriores a propósito de las etapas atravesadas y atenciones recibidas, el 92 % de la población entrevistada indicó haber recibido atención en educación.; por ende, las necesidades de las familias relacionadas con el servicio de educación se han visto totalmente insatisfechas. Los jefes de hogar (tanto hombres como mujeres) declararon que necesitaban ayuda para sus hijos pero que la misma no se les había prestado; reportaron una falta total de garantías para el acceso a la educación superior, donde los beneficiarios tenían que enfrentarse a un conjunto complejo de obstáculos como el alto costo de vida en las ciudades donde hay universidades –entre otros–; la falta de condiciones en los territorios, que iba desde la falta de infraestructura como la falta de profesionales capacitados para la prestación del servicio. Todo lo anterior, sumado al hecho de que la discriminación en los colegios para las personas con discapacidad incrementa las posibilidades de no acceder a la educación.

Ahora, en cuanto a los procesos de restitución como medida de reparación, solo cuatro del total de entrevistados declararon haber iniciado procesos de esta tipología, pero esto no implicaba que los demás no hubiesen tenido experiencias con familiares o conocidos que no les permitiese hacerse a un criterio al respecto. La totalidad de la población objeto reseñó anomalías en los procesos (tanto directos como indirectos), que estaban vinculados a fenómenos de negligencia en los procesos y trámites, amenazas a lo largo de las etapas por los grupos armados ilegales, el desarrollo de un proceso normal sin consentimientos de priorización a un enfoque diferencial, y un conjunto de trámites muy largos que tenían unas respuestas muy poco efectivas, o nulas.

La atención en los procesos de restitución, se calificó de la siguiente forma:

Tabla 23. Calificación a la atención en los procesos de restitución.

¿Cómo calificaría la atención en el desarrollo de la solicitud de restitución?									
1. Muy malo	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Malo	1				1				1
3. Regular									

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

4. Bueno	
5. Excelente	
Total 1	7
Total 2	3
Total 3	0
Total 4	0
Total 5	0

Elaboración propia

Uno de los aspectos más relevantes en cuanto a los procesos de atención y de reparación, es el que tiene que ver con el desarrollo de proyectos productivos y mecanismos para la generación de ingresos. De acuerdo con las versiones de los desplazados con discapacidad, las limitaciones de la discapacidad pueden verse reducidas en gran medida por la potenciación de las capacidades para el trabajo, y de llegar a tener un empleo estable que garantice la sostenibilidad, el asistencialismo sería una vía a la cual no se debería volver a recurrir.

La totalidad de los entrevistados registraron haber querido ser partícipes de proyectos productivos para generación de ingresos, pero se vieron afectados gravemente por distintos factores:

- Incontables filas y trámites
- Poca capacitación
- No se abren cupos, o hay poca oferta
- Imposición de muchos requisitos técnicos
- No hay cumplimiento
- Falta de una política clara para la generación de ingresos

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Asimismo, la totalidad de la población con la que se trabajó indicó que no existen las condiciones institucionales para la formulación de proyectos de sostenibilidad económica, al no haber una política clara al respecto, al no haber respuesta frente a los proyectos presentados, y al no cumplirse el enfoque diferencial.

Grosso modo, la gran mayoría (92 %) de los desplazados en condición de discapacidad a quienes se les aplicó el instrumento indicó que su calidad de vida no ha mejorado para nada con los programas de atención de las instituciones. Quienes reportaron que la calidad de vida mejoró, señalaron que ha sido a raíz del trabajo propio, no de los programas de atención. La cantidad de trámites, la poca claridad sobre los mismos, las dificultades para el acceso, la poca oferta (problemática más evidente en las regiones), la no disposición de recursos por parte de las entidades para la creación de programas, la no transversalización del enfoque diferencial, y la falta de integralidad en el desarrollo de los programas, minan completamente los intereses de la población y el espíritu de la normatividad.

Las propuestas generadas por los mismos desplazados con discapacidad al respecto señalan que debe haber una atención diferenciada o continua, o muchas veces vitalicia según el tipo de necesidad. Debe existir una reglamentación clara y precisa del enfoque diferencial por medio de decretos reglamentarios que vinculen a las instituciones, se propone una capacitación para el trabajo y una política robusta con recursos para la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos; proponen mayores niveles de publicidad e información para que los ciudadanos víctimas puedan conocer y acceder a un goce efectivo de sus derechos, para que las disposiciones positivas no se queden únicamente en la redacción legal, sino que se fomente el cumplimiento.

Con la información registrada hasta ahora, las problemáticas, retos y aspectos por mejorar, la última pregunta de esta dimensión consistía en averiguar si los principios de verdad, justicia y reparación, particularmente en su caso (de cada persona), se habían visto satisfechas.

Los resultados arrojaron el siguiente panorama, junto con los factores que justificaban su respuesta:

Tabla 24. Satisfacción a nivel de verdad, justicia y reparación.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

¿En su caso, los principios de verdad, justicia y reparación se han visto satisfechos?												
1. Sí												
2. No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total 1	0											
Total 2	12											
Amenazas, reparación administrativa es insuficiente												
La verdad y la justicia no ha sido suficiente en los procesos judiciales, que la mayor parte del tiempo han sido inoperantes												
Ley establece montos irrisorios en comparación con la situación de las víctimas												
Existen muchos prejuicios y discriminación												

Elaboración propia

- DIMENSIÓN DE VALORACIÓN DE ETAPAS Y PROCEDIMIENTOS

La apertura de esta dimensión dentro del instrumento de recolección de información para población se pensó tal que se pudieran identificar los principales canales de información por medio de los cuales los desplazados en condición de discapacidad se enteraron de la existencia de programas de atención. Lo reseñado por los entrevistados arrojó que los principales medios de comunicación fueron:

- Amigos/Conocidos
- Cruz Roja en sus distintas seccionales, principalmente seccional Bogotá y Cundinamarca
- Instituto Pensar – Pontificia Universidad Javeriana Bogotá
- Alcaldía
- Organización Fumdesplad
- Organización Asodesplad

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

- Organización Adismam

Esto nos presenta una mezcla entre redes de información que responden a lazos del entorno –haciendo referencia a amigos y conocidos–, a organizaciones no estatales de diversos tipos (humanitaria, académica, defensores de Derechos Humanos), y las entidades locales, que son las encargadas de proveer la ayuda humanitaria inmediata.

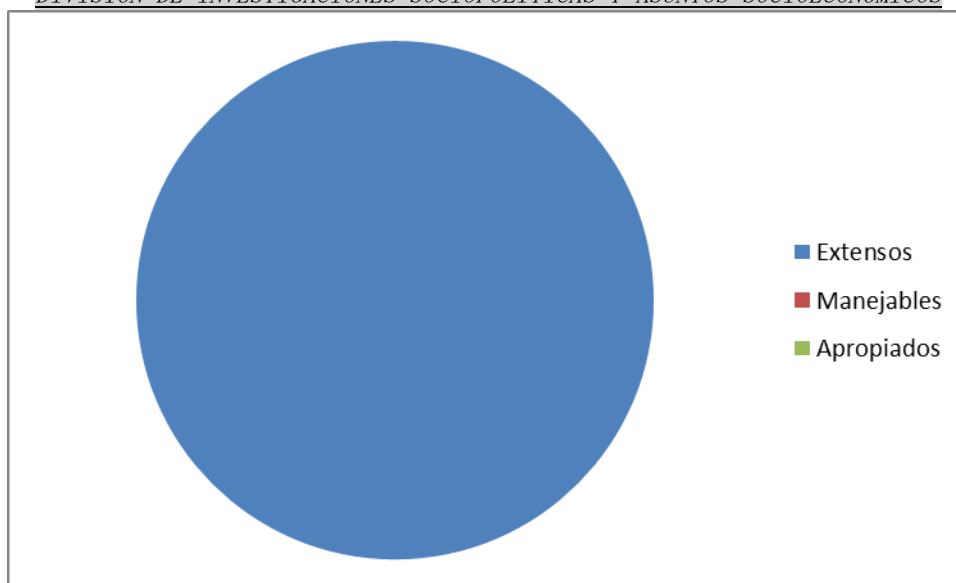
Resulta dicente el hecho de que ningún desplazado haya mencionado los canales institucionales de la Unidad de Víctimas y demás entidades que hacen parte del SNARIV como medio de comunicación e información que los haya llevado a conocer de primera mano los derechos y oferta de atención a la cual pueden tener acceso.

Ahora bien, en todas las etapas de declaración, atención y asistencia, quiso preguntarse si las distintas instancias habían respetado los plazos establecidos para la dación de respuestas, el 100 % de los entrevistados respondieron que no. Adicional a ello, comunicaron que no sólo los plazos y términos no se respetaban a cabalidad dentro de los trámites, sino que además muchas veces las respuestas no resultaban satisfactorias; de hecho, en el caso particular de un desplazado en situación de discapacidad entrevistado, se le expulsó del Registro Único de Víctimas una vez estando registrado, sin haber obtenido ningún tipo de solución a lo largo de varios años.

En esta misma dirección, una de las preguntas formuladas tenía que ver con la percepción que se tenía de los plazos en los procesos, ante lo cual se obtuvieron los siguientes datos:

Gráfico 7. Calificación de los plazos en los procesos por parte de los entrevistados.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS



Elaboración propia

Como puede notarse, el 100 % de los desplazados entrevistados consideró que los plazos eran extensos, cuando menos no los apropiados para su situación. En este punto es necesario mencionar que si bien las entidades necesitan de un plazo prudencial para el desarrollo de sus trámites de oficio, en el contexto dentro del cual se encuentran inmersas las familias y los desplazados como tal, cualquier día implica una búsqueda de medios de supervivencia por lo cual las esperas se hacen interminables desde su punto de vista.

En esta medida, es deber de las entidades implementar mecanismos que aceleren y hagan más expeditos los procesos, puesto que esta es una manera de facilitar el ejercicio pleno de los derechos de las personas, a la vez que puede representar una leve mejora en sus condiciones de vida.

Otra temática crítica es la relacionada con la atención personalizada que las víctimas han recibido en cuanto a los trámites en los cuales se ven implicados; los desplazados con discapacidad entrevistados indicaron no haber recibido una atención personalizada, lo cual no sólo es en sí mismo inconveniente, sino que se ve agravado por el hecho de que muchas veces la información suministrada no es veraz o a que en múltiples ocasiones lo que se ha hecho es remitir a otras dependencias y funcionarios al no conocer los debidos procedimientos con claridad.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Debido a ello, es imperativo contar con funcionarios capacitados no sólo en el tratamiento hacia las poblaciones vulnerables, sino capacitados de la manera más adecuada en los tipos de procesos, rutas, trámites, instancias competentes y, en general, en toda aquella información que sea de vital importancia para evitar retrasos adicionales en cuanto a la prestación de servicios de asistencia y atención. De forma más explícita, entre los datos arrojados por los instrumentos, el 75 % de las víctimas entrevistadas indicó que había sido sujeto de información errónea por parte de algún funcionario público, mínimo en una ocasión.

En conjunción, las estrategias de comunicación de las entidades públicas deben estar dispuestas para que se reduzca a un mínimo razonable la contradicción entre las informaciones suministradas por los funcionarios públicos. No obstante, sobre el particular, la siguiente tabla pretende ser ilustrativa sobre la calificación otorgada a los canales de comunicación de las instituciones del SNARIV:

Tabla 25. Calificación otorgada a los canales de comunicación de las entidades públicas.

¿Qué calificación le otorgaría a los canales de comunicación con las entidades públicas?									
1				1	1	1	1	1	1
2									
3		1							1
4			1						
5									
Total 1							8		
Total 2							0		
Total 3							2		
Total 4							1		
Total 5							0		

Elaboración propia

Así las cosas, otro de los aspectos más delicados que pudo hallarse en el instrumento de recolección de información era lo relativo a la reserva de la información suministrada por las víctimas en cuanto a su declaración, y demás datos aportados en las distintas fases de la ruta de atención, asistencia y reparación. De 12 personas entrevistadas, sólo tres indicaron que,

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

dentro de sus conocimientos, sí había habido reserva en cuanto al tratamiento de su información por parte de las entidades públicas. En cuanto al resto de población a quienes se aplicó el instrumento, declararon que en el proceso de transformación de la llamada Red Juntos a la Red Unidos³³ la entonces Acción Social³⁴ remitió información de bases de datos sin el consentimiento de las víctimas. Desde otra perspectiva, el tratamiento de la información debe ser sumamente cuidadoso, pues en aras de unificar los datos ingresados en las distintas bases de datos de las entidades, debe cuidarse de forma imperiosa la pérdida de información y la completitud de la misma.

Un poco guardando la relación entre los elementos abordados previamente, se indagó sobre si las víctimas han sentido la necesidad de recurrir a intermediarios para algún propósito. El 100 % indicó haber recurrido alguna vez como mínimo a un intermediario y, asimismo, la totalidad de los entrevistados indicó haber recurrido a organizaciones no estatales. En este caso, por intermediario no se entiende una persona que cobre a la víctima por la realización de trámites ante las instituciones públicas –aunque esta acepción no se halla excluida–, sino que se piensa más bien como un agente externo al Estado que suple labores que éste debería cumplir.

En este contexto, la mayoría de los intermediarios suelen ser organizaciones de la sociedad civil, organizaciones humanitarias, y defensoras de los Derechos Humanos; las víctimas también indicaron que, en los territorios, dado el poco conocimiento que se tiene frente a los derecho, sumado a la poca claridad de los funcionarios públicos, se hace necesario pedir ayuda a terceros interesados, y aun en la capital, ha habido personas que entregan dinero a otros sujetos para realizar trámites sobre los cuales, en diversas oportunidades, se ha insistido en su total gratuidad.

Retomando un poco la temática de la importancia de las organizaciones no estatales en los procesos de atención y asistencia a las víctimas, las principales razones por las cuales la población requiere de sus servicios son: i) porque carecen de un conocimiento mínimo sobre las instituciones públicas a las cuales acudir; ii) requieren altos niveles de apoyo y asesoría;

³³ Red Unidos es una estrategia del gobierno nacional que, por medio de una red, congrega 26 entidades estatales en la provisión de servicios básicos para la superación de la pobreza extrema. Dicha red se encuentra coordinada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

³⁴ Predecesora de la Unidad de Víctimas.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

y iii) las organizaciones no estatales brindan mejor atención en los territorios, ahorrándose mucha burocracia y trámites.

En esta medida, las organizaciones han sido importantes en medio de la dinámica de subsanación de los efectos del conflicto en las víctimas y sus familias, en tanto no sólo logran capacitar sobre los derechos, sino que también reducen un poco el grado de desconocimiento de las víctimas sobre las instituciones, los trámites y procedimientos supliendo necesidades de atención y orientación, lo cual, en términos generales, puede considerarse como una suplencia de los vacíos del Estado en cuanto a su actividad. Dicho de otra manera, la importancia de las organizaciones civiles puede resumirse en que actúan en los lugares, circunstancias y labores que el Estado por múltiples razones no lo hace incumpliendo sus funciones.

De otro lado, el incumplimiento del Estado no sólo ha llevado a elevar exponencialmente la importancia de las organizaciones no estatales en distintas etapas de búsqueda de atención y asistencia, sino que puede verse evidenciado en la interposición de recursos jurídico administrativos en demanda de un respeto por los derechos.

Tabla 26. Recursos jurídico administrativos interpuestos por las víctimas.

¿Se ha visto obligado a interponer recursos jurídico administrativos?													
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
2. No													
Total 1							12						
Total 2							0						
Tutela													
Derecho de petición													
Demanda de reparación directa													

Elaboración propia

Resulta tortuoso para las víctimas ser revictimizadas en el sentido de que deben someterse a trámites adicionales para lograr el efectivo cumplimiento de sus derechos, recurriendo a distintas vías legales para obligar al Estado a llevar a cabo sus obligaciones. En este escenario, y dadas las condiciones puestas sobre la mesa, es muy probable que un alto número

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

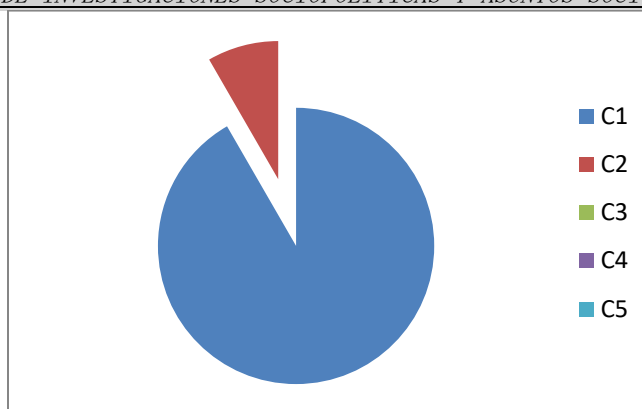
de personas víctimas no pueda acceder al cumplimiento de sus derechos por el desconocimiento de los medios legales de los cuales puede servirse.

Virando hacia otro aspecto de la investigación, un elemento sobre el cual debe volcarse la atención de todas las entidades del Estado es la brecha tan amplia que existe entre las capacidades de las regiones y las de los principales centros urbanos para dar atención y asistencia a la población víctima. Dicha brecha puede evidenciarse en la infraestructura, la capacidad del personal, las herramientas técnicas y tecnológicas, los presupuestos, los programas y la oferta de atención, en general. Por ello, esta investigación insiste en que existen dos tipos de realidades a propósito de la atención a la población desplazada en condición de discapacidad: una, la realidad que se vive en la capital del país, y otra, la que se manifiesta en los territorios periféricos a nivel nacional.

A la pregunta de si “ha sentido la necesidad de desplazarse hacia la capital de la república o centros urbanos alejados en búsqueda de asistencia y atención”, casi la totalidad de los entrevistados han respondido que sí. Y ello no sólo en los casos en los que la víctima decide hacia qué punto desplazarse, sino que también en diversas ocasiones la víctima, si se encuentra muy grave de salud, es trasladada a ciudades de mayores categorías ya que la atención en salud que requiere es de muy bajo nivel, es nula, o no se cuenta con las capacidades necesarias en los territorios. Es el caso sobre todo de las personas víctimas de minas, pues casi en su totalidad los tratamientos, cirugías y procedimientos deben llevarse a cabo en Bogotá D.C. dada la complejidad de los mismos, y la falta de capacidad en las regiones de atender médicamente esa situación.

Gráfico 8. Valoración de la atención y los procedimientos en las regiones.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS



Elaboración propia

Sólo una persona de las 12 entrevistadas dio una calificación de 2 a la atención y los procedimientos desarrollados en las regiones, y la población restante la calificó con 1, estando la totalidad de las respuestas en los niveles más bajos tomando en consideración que 1 era la peor calificación y 5 la más alta. Toda esta situación puede de igual manera resumirse en la calificación que los entrevistados le dieron a su interacción con el Estado dada su experiencia personal, pues el 83 % la calificaron en los niveles más bajos (9 personas la calificaron con 1, y una persona con 2) y únicamente una persona la calificó con un 4, agradecido con el sistema de salud por haberle ayudado a mitigar sus problemas oculares. Sin embargo esa calificación resulta paradójica, sobre todo porque la referida persona no había recibido ningún otro tipo de atención, no había podido implementar proyectos de sostenibilidad económica, y no consideraba que en su caso los principios de verdad, justicia y reparación se hubiesen visto satisfechos.

Frente a este panorama, el 92 % de los entrevistados calificaría en el nivel más bajo –con calificación de 1– los programas de atención de los cuales se ha servido. Las quejas más recurrentes a propósito de ello son:

Tabla 27. Quejas más recurrentes en materia de atención, asistencia y reparación.

➤ Las dificultades en inclusión y el reconocimiento como víctimas en el RUV	➤ La negligencia en los trámites

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

➤ La falta total al cumplimiento de las normas	➤ La politización de los programas que llegan a los territorios
➤ La precaria capacidad de los territorios al respecto	➤ La mínima oferta de programas en los territorios
➤ Incumplimiento a leyes y derechos	➤ Incumplimiento al enfoque diferencial
➤ Dificultades en la accesibilidad	➤ Maltrato psicológico
➤ Burocracia	➤ Procesos incompletos y sin seguimiento
➤ Centralización	➤ Revictimización
➤ Poca participación de la población civil	

Elaboración propia

En contraste al número abrumador de falencias que presentan los procesos de atención, asistencia y reparación, se presentan de igual manera las virtudes que las víctimas de desplazamiento forzado en situación de discapacidad reconocieron en los mismos:

Tabla 28. Virtudes de los procesos de atención, asistencia y reparación*.

➤ Visibilidad a diferentes poblaciones	➤ Atención integral a sujetos de especial protección constitucional

Elaboración propia

*Debe resaltarse que ambas virtudes de los procesos radicaban únicamente en su planteamiento en la normatividad.

Tanto la visibilidad a las diferentes poblaciones como la atención integral a sujetos de especial protección constitucional, en tanto virtudes de los programas de atención, no

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

implican un efectivo cumplimiento del enfoque diferencial –no reglamentado– sino que las víctimas únicamente reconocían que el planteamiento de una diferenciación en cuanto al tratamiento a poblaciones con características particulares en la norma era un avance.

A manera de cierre, se indagó por la participación que tuvieron (si la tuvieron) en la formulación de política pública a propósito de la atención de la población desplazada y en condición de discapacidad. El 67 % de los entrevistados no había participado, o al menos no directamente en las etapas de una política pública en la materia; por su parte, quienes sí participaron se hallaban en posiciones de liderazgo de las organizaciones sociales con las que se tuvo contacto.

Así las cosas, entre las personas que sí participaron la mayoría calificó como improductiva esa participación por las siguientes razones:

- A. O bien las voces de las víctimas no son escuchadas,
- B. O bien no ha habido un debido acompañamiento del Estado a las propuestas de los desplazados en condición de discapacidad.

En contraste, la única persona que afirmó que la participación en política pública fue productiva refirió que, a pesar de todo, las instituciones han podido acercarse un poco más a las necesidades de los individuos, sin perjuicio de que esto no se hubiera traducido en mayores resultados tanto a nivel de procedimientos, como de programas.

Resultados instrumentos funcionarios públicos

Los funcionarios públicos³⁵ también fueron sujetos de aplicación de los instrumentos recolectores de información. Con ello, pretendía establecerse una radiografía del nivel de conocimiento que estos tenían a propósito de las leyes, normas, instituciones y procedimientos que regían todo el proceso de atención, asistencia y reparación de la población desplazada en condición de discapacidad.

La siguiente es una imagen general de la labor desarrollada en conjunto con los funcionarios públicos:

Tabla 29. Generalidades investigación con funcionarios.

³⁵ Funcionarios públicos de diversas áreas y grupos de trabajo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

ÁREAS ABORDADAS³⁶

Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria ³⁷	Subdirección de Participación ³⁸
Grupo de Personas con Habilidades y Capacidades Diversas	Subdirección de Reparación Individual ³⁹
Dirección de Gestión Social y Humanitaria	Dirección de Asuntos Étnicos.

TIPO DE VINCULACIÓN DE LOS ENTREVISTADOS

Contratista	2 Profesionales
De carrera administrativa	5 Profesionales
De planta provisional	1 Profesional

TIEMPO DE VINCULACIÓN (PROMEDIO)

Acción social	UARIV
1.25 años	2.1 años

EXPERIENCIA CON POBLACIÓN DESPLAZADA Y/O CON DISCAPACIDAD (PROMEDIO)

Población desplazada	Población con discapacidad
2.5 años	3.05 años

NÚMERO DE FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS

8 Profesionales

Elaboración propia

Las entrevistas realizadas con los funcionarios públicos se dieron en el marco de mesas de trabajo con el equipo de investigación del IEMP, o a nivel individual, tanto en las instalaciones del IEMP en el edificio principal de la Procuraduría General de la Nación, como en las oficinas principales de la Unidad de Víctimas. La comunicación se estableció

³⁶ En el organigrama de la Unidad de Víctimas, los grupos de trabajo denominados “Mujeres y Género”, “Niñez y Juventud” y “Personas con Habilidades y Capacidades Diversas” se encuentran dependientes de la Dirección General. De esta misma Dirección se desprende una Subdirección General, a la cual responden la “Dirección de Gestión Interinstitucional”, “Dirección de Gestión Social y Humanitaria”, “Dirección de Reparación”, “Dirección de Registro y Gestión de la Información” y la “Dirección de Asuntos Étnicos”, los cuales, por separado, cuentan a su vez con distintas subdirecciones.

³⁷ Ésta subdirección responde a la Dirección de Gestión Social y Humanitaria.

³⁸ Ésta subdirección responde a la Dirección de Gestión Interinstitucional.

³⁹ Ésta subdirección responde a la Dirección de Reparación.



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

formalmente vía oficios enviados por correo electrónico, o por conversaciones establecidas vía telefónica.

Los datos arrojados pudieron contrastarse con la información obtenida de la población civil, de forma tal que pudiera tenerse a la mano el punto de vista institucional. A los funcionarios entrevistados se les comunicó que no iban a ser sujetos de ningún tipo de investigación disciplinaria por parte del Ministerio Público en razón de las declaraciones que dieran, las cuales tendrían fines eminentemente académicos; en virtud de ello la entrevista semiestructurada pudo desarrollarse de una manera más fluida.

Se comenzó tratando de visualizar el nivel de conocimiento de la normatividad y la legislación que regulaba la atención a la población desplazada en condición de discapacidad. La totalidad de los funcionarios mencionó conocer la normatividad y la legislación en un nivel parcial, donde la mayoría de ellos indicó calificar su nivel de conocimiento con un valor numérico de 4 (donde 5 era la puntuación más alta), el 25 % la calificó con un valor de 3, y sólo un funcionario mencionó tener un conocimiento equivalente a un 2.

Si bien se entiende que cada profesional se desempeña en un área específica de la Unidad de Víctimas, y que por ende no puede pretenderse tener un conocimiento absoluto de la normatividad que rige otras dependencias y actividades diferentes, es menester perfilar un nivel de conocimiento de la normatividad puesto que de esta manera puede contrastarse con lo indicado por la población civil en el sentido de que en repetidas oportunidades han sido sujetos de información errónea por parte de los funcionarios públicos. Esto evidencia que, inclusive, el desconocimiento de la reglamentación no es un fenómeno exclusivo –aunque si más evidente– de los niveles territoriales.

La valoración general de la normatividad por parte de los funcionarios públicos, reveló que consideran que la normatividad es inclusiva, y procura ajustes razonables en cada competencia; que las condiciones de la población plantean un reto grande a la institucionalidad y a la formulación de política pública, que se ven manifestados en los esfuerzos por incluir lineamientos de enfoque diferencial en la misma política. Empero, los funcionarios reconocieron que hace falta mucho por satisfacer las necesidades de las víctimas, y que hay vacíos en la reglamentación y en la implementación de la normativa, la cual, si bien es abundante y pareciera suficiente, presenta vacíos en un tema como por el de

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

la interdicción⁴⁰. De igual manera, hace falta profundizar en los distintos enfoques diferenciales y fortalecerlos, desarrollar mayores planes y programas con la inclusión de dichos enfoques, y sobre todo visibilizar todo el conjunto de aplicaciones que tienen que ver con la atención a la población desplazada y en situación de discapacidad, desde la legislación y normatividad hasta los programas y acciones institucionales.

Así las cosas, el paso a seguir era indagar el nivel de apropiación que se tenía por parte de los funcionarios sobre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, a nivel institucional. A este respecto, el 63 % de los profesionales entrevistados indicaron conocer la totalidad de las entidades que integran el sistema, al menos en un nivel nacional; el 37 % restante señaló conocerlas parcialmente. En cuanto al nivel de conocimiento de las entidades que integran el Sistema, un 75 % de los entrevistados dieron calificaciones numéricas de 3 y 4 en una escala de 1 a 5, y dos funcionarios, que previamente habían respondido tener un conocimiento parcial del SNARIV, calificaron su nivel de conocimiento con un valor de 2.

Por su parte, entonces, la institucionalidad se encontraba en términos generales valorada por los funcionarios públicos como insuficiente, no en cuanto a su existencia, sino en cuanto al nivel de apropiación de los distintos enfoques diferenciales. A nivel interno, hace falta una mayor capacitación y formación de los funcionarios, sin perjuicio de que ya se hayan llevado a cabo labores de capacitación para el desarrollo de sus funciones; también reconocen que hace falta un mayor nivel de compromiso para contribuir con los esfuerzos que ya se han efectuado, sobre todo a nivel territorial, donde la inexistencia de infraestructura física adecuada ha llevado a un deterioro de la calidad en la atención.

Los funcionarios reconocen que la institucionalidad es susceptible siempre de ser mejorada, ante todo en lo referente a la capacidad de coordinación de la UARIV frente al SNARIV y su capacidad de sanción y acreditación a las entidades del sistema. Debe aún superarse los fenómenos del subregistro y las fallas en la caracterización de la población, como complemento a los esfuerzos por incluir los enfoques transversalmente, y los esfuerzos por visibilizar a la población y por la sensibilización hacia la misma.

⁴⁰ La interdicción es equivalente a una incapacidad, en la cual un sujeto, a quien se le declara incapaz de ciertos actos en la vida civil, se le priva la administración de su persona y bienes. En este sentido, la interdicción es aquella derivada por la ciertos tipos de condiciones de discapacidad, que resultan en la necesidad de que un acudiente administre a la persona y sus bienes como a bien convenga.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

En consecuencia, y siguiendo esta estructura, la pregunta siguiente relacionaba lo anterior con el nivel de conocimiento de los procedimientos destinados a proveer atención a la población desplazada en situación de discapacidad. Únicamente tres funcionarios respondieron conocer la totalidad de los procedimientos para la ruta de atención que deben recorrer los desplazados con discapacidad; el 63 % restante de los profesionales indicaron conocer sólo algunos de los procedimientos. En concordancia con ello, se indagó seguido por el nivel de conocimiento calificado vía numérica donde 1 era la calificación más baja y 5 la más alta, se tuvo entonces que tres funcionarios calificaron su nivel de conocimiento en 5, mientras los restantes la calificaron con valores de 3 y 4.

Por tanto, se hacía necesario conocer las posibilidades de capacitación que los mismos funcionarios públicos tenían para conocer o profundizar a propósito de los aspectos anteriores. Siete de ocho de los profesionales no tenía personal a su cargo, y la única persona que dijo tenerlo indicó que sí había capacitaciones para ellos.

Una cuestión interesante radicó en la pregunta que ponía: *¿Le agregaría o modificaría algún aspecto a la normatividad.* A ello, cinco funcionarios respondieron que sí harían modificaciones o adiciones, uno no respondió, y los datos obtenidos fueron los siguientes:

Tabla 30. Modificaciones o adiciones que los funcionarios realizarían a la normatividad que regula la atención a la población desplazada en situación de discapacidad.

Inclusión de los requerimientos normativos en todas las rutas
Que la implementación de la normativa sea práctica y pedagógica para conocer a la población con discapacidad
Implementación de un enfoque de víctimas con discapacidad, aparte del ya establecido por el Sistema Nacional de Discapacidad

Apropiación del enfoque por
parte de los funcionarios

Clarificar funciones de las
entidades frente a la
discapacidad

Articulación entre política
pública de discapacidad y
política pública de
desplazamiento

Elaboración propia

En esta misma vía de preguntas de índole institucional – normativa, se averiguó por la forma cómo los funcionarios valoraban la categoría jurídica de *discapacitado* definido por la norma. El 50 % de los funcionarios dijo estar de acuerdo, y el restante afirmó no estarlo en virtud de varias razones:

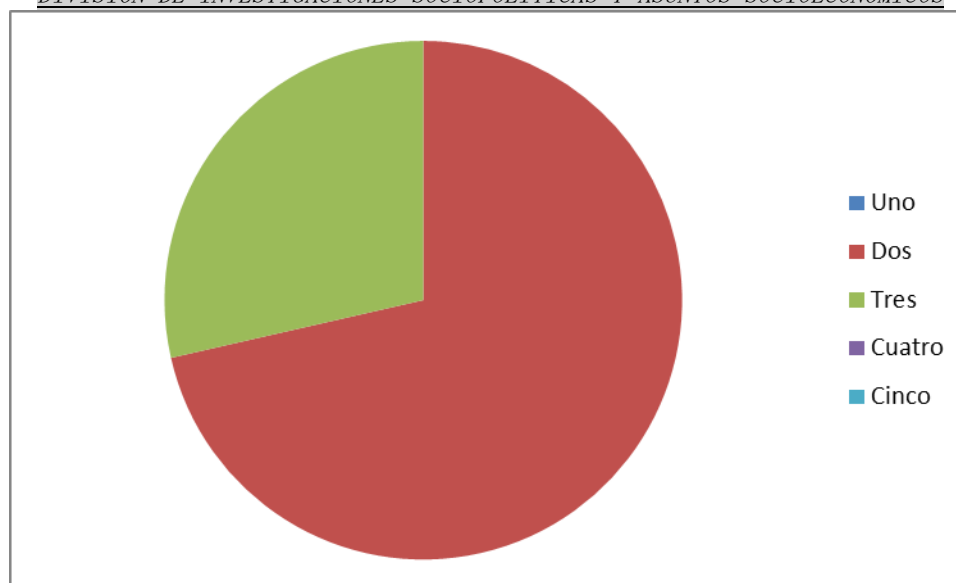
a- Se está de acuerdo por que busca ser incluyente y porque ha evolucionado desde el punto de vista de las capacidades.

b. No se está de acuerdo porque se le considera un término despectivo de exclusión y estigmatización, que considera a las personas como “no capaces” en vez de considerarla como personas con capacidades diversas. Sumado a ello, algunos funcionarios consideran que la norma no establece unos alcances del término discapacidad, puesto que cualquier persona puede tener alguna discapacidad en cualquier grado.

Ahora bien, luego de lo previamente indagado, se preguntó a los funcionarios por la calificación que personalmente le darían al SNARIV en cuanto a la atención brindada a la población objetivo.

Gráfico 9. Calificación otorgada por los funcionarios públicos de la UARIV al SNARIV en cuanto a la atención a la población desplazada en condición de discapacidad.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS



Elaboración propia

Las respuestas se distribuyen entre una calificación de 2 y 3, considerando nuevamente que la calificación más baja es 1 y la más alta es 5; como puede apreciarse, son menos los funcionarios que le dieron una valoración de 3 al SNARIV por sobre los que lo calificaron con un 2.

El análisis de este volumen de respuestas negativas se complementa con la pregunta siguiente, al averiguarse si desde la perspectiva de los funcionarios la oferta institucional de atención brindada por las instituciones públicas era la adecuada: el 75 % de los entrevistados respondieron que no. De igual manera ello se encuentra sustentado más que todo en el ámbito de la practicidad a la hora de prestar los servicios. La siguiente tabla resume las apreciaciones de los funcionarios, que en cierta forma concuerdan con las respuestas de la población entrevistada.

Tabla 31. Apreciaciones a propósito de la oferta institucional de las entidades del SNARIV para la atención.

Sí son suficientes	No son suficientes
--------------------	--------------------

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

La oferta institucional sí es suficiente, sólo falta darla a conocer

No es suficiente porque no hay enfoque diferencial en las rutas de atención

La oferta institucional sí es suficiente pero sólo en lo nacional, en lo territorial no

No es suficiente, pues aún deben fortalecerse las caracterizaciones para mejorar la atención

No es suficiente porque hay demasiados requisitos, y pese a la buena intención los tratos son deficientes. Asimismo, hay falta de apropiación en territorios

No es suficiente porque es inflexible, no atiende a las particularidades, y además no corresponde con la demanda

Elaboración propia

Una de las principales causas de que la oferta en términos generales sea insuficiente es que los organismos encargados de la atención no cuentan con la suficiente capacidad institucional para el cumplimiento de sus funciones con respecto a la población desplazada. Los funcionarios entrevistados respondieron en su totalidad que la capacidad era insuficiente, entendida como la posibilidad de tener los recursos físicos, humanos, técnicos e informáticos adecuados.

En referencia a ello, los funcionarios declararon que ante todo las entidades tenían metas muy altas con relación a la atención con respecto del presupuesto que se les asigna para su cumplimiento. También, según los entrevistados, debía tenerse en cuenta la población a la cual va dirigida la atención, pues puede haber mayor personal especializado en la atención de ciertas discapacidades por encima de las otras; en esta misma línea, falta capacitación para los profesionales que se encuentran en los puntos de atención, tanto a nivel normativo como comportamental y de servicio frente a la población.

En cuanto a los sistemas de información, falta unificarlos, falta mejorar las instalaciones y adecuarlas para las necesidades de la población con discapacidad, e incrementar los presupuestos para elevar el nivel de las funciones, esto es, definir un presupuesto diferencial en que se determinen unos rubros específicos para las diferentes ofertas. Por otro lado, falta

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

establecer rutas diferenciales según el tipo de discapacidad para el acceso a la oferta, y desarrollar sistemas informáticos para el mismo propósito.

Vinculado a ello, los funcionarios que de alguna manera tenían contacto con la población víctima refirieron algunas de las quejas más recurrentes que tenían que atender a la hora de la prestación de los servicios⁴¹:

- ... No hay rutas diferenciales para la atención integral
- ... Hay falta de ayudas técnicas para su desempeño
- ... Falta mejorar la atención en salud
- ... Falta fortalecer los programas de sostenibilidad económica en cuanto a los cupos disponibles, de empleo y de vivienda
- ... Se hace necesario incrementar la rapidez en los tiempos de la atención
- ... Falta implementar mecanismos de priorización para la ayuda humanitaria
- ... Falta aumentar los puntos de atención en las regiones
- ... Favorecer las posibilidades de pensión
- ... Reducir los costos de los trámites en la junta calificadora de invalidez
- ... Aumentar la publicidad ante el desconocimiento generalizado de la oferta

En cuanto a este último aspecto, los funcionarios entrevistados relacionaron algunas de las estrategias de comunicación por medio de las cuales se intentaba dar divulgación a los servicios de la Unidad. Estas estrategias tienen con ver con la puesta a punto de piezas comunicativas (folletos, cartillas, videos), estrategias virtuales, publicidad en las mesas de participación y los comités temáticos, propaganda en los medios de comunicación comunitarios y programas de radio.

En razón de la naturaleza de la población a la cual se pretende llegar, es claro que algunas de las principales dificultades están encaminadas a la transmisión de los mensajes a ciertas discapacidades, por lo cual se refirió por parte de los profesionales el desarrollo de metodologías para el trabajo con la población, el manejo de la lengua de señas, o la comunicación con el acudiente de la víctima –en caso de tenerlo–. De acuerdo con los funcionarios, estas estrategias sí han representado un impacto, pues las víctimas tienen un

⁴¹ En cuanto a los servicios prestados por la Unidad de Víctimas, el nivel de monitoreo por parte de las instancias más altas del gobierno según los funcionarios públicos es considerado alto generalmente, aunque sobre las entidades del SNARIV se considera bajo.



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

mayor acceso a la información, sumado al hecho de que entre la misma población puede circular.

Frente a sus propias actividades, por medio del instrumento se averiguó qué clase de medidas de autoregulación se tenían para ejercer el control del buen desempeño de las labores de servicio en la UARIV. Ante esta pregunta, los funcionarios respondieron que se encontraban en procura de la inclusión de los enfoques diferenciales en todos los procesos de atención a las víctimas con ajustes razonables, es decir, que no disten de las competencias de la entidad. Asimismo, se desarrollan planes de acción y planes operativos para monitorear y planificar la actividad institucional, se llevan a cabo jornadas de planeación semestrales y anuales, sumado a la actividad de control que ejercen los organismos internacionales vinculados (como el caso de la OIM, quien se encontraba en desarrollo de un modelo de atención a enfoques diferenciales para la entidad al momento de la investigación).

Pasando a otro punto, la UARIV como ente coordinador del SNARIV, ha de desarrollar medidas de control y seguimiento a las entidades que integran el Sistema para propender por una adecuada atención a la población; por lo tanto, los profesionales relacionaron medidas que tenían que ver con procesos de certificación a las entidades integrantes del SNARIV que llevaran a cabo de manera adecuada sus labores a propósito de la temática, redactaban informes al Congreso de la República explicando los escenarios de la atención, hacen seguimientos a los programas de oferta y seguimiento a los resultados obtenidos. En otra medida, llevan a cabo medidas de coordinación para el desarrollo de la oferta, y señalaron que los líderes de las mesas de participación también llevaban a cabo un seguimiento paralelo.

De igual forma, la Unidad aplica el artículo 128 del Decreto 4800/11 que dice lo siguiente:

Artículo 128. Reporte sobre las remisiones. Las entidades con competencia y responsabilidad en la atención a las víctimas deben retroalimentar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas sobre el estado de las remisiones enviadas por esta en un lapso no mayor a quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de envío. (Decreto 4800, 2011)

Con esto, la UARIV propende en la medida de lo posible por estar al tanto de las remisiones a las instituciones encargadas de la atención, para monitorear los servicios prestados. Desde luego, esto no implica que los servicios se presten de forma adecuada, y que la calidad de los mismos esté garantizada.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

En el ámbito de lo territorial, se replicó la pregunta acerca de la capacidad de atención que las Direcciones Territoriales⁴². A este respecto, las respuestas de los funcionarios se encontraron divididas, puesto que algunos indicaban que sí tenían capacidad de atención mientras que otros respondieron lo contrario; empero, a la hora de justificar su respuesta, se obtuvo que no siempre resulta suficiente sobre todo el recurso humano de las Direcciones. Por otro lado, es de reconocer que no todas las Direcciones Territoriales tienen los mismos recursos y capacidades –hecho que varía de pendiendo de la región– donde hace falta mucho personal y gestión interinstitucional; asimismo, las Direcciones no se encuentran en todo el territorio nacional, y tienen en general competencias muy centralizadas, hecho que puede medirse desde el punto de vista presupuestal.

De igual manera debe reconocerse que las Direcciones han venido desarrollando alternativas de comunicación e información para la atención, a través de canales virtuales, presenciales, telefónicos y escritos, y pese a que falta especialización en algunas áreas, se referenció la mejora paulatina de las instalaciones para el acceso de la población con discapacidad. Con todo, el volumen de población desplazada desborda completamente la capacidad a nivel territorial, y los esfuerzos llevados cabo son a todas luces insuficientes.

En este sentido, ha de tenerse claro que la Unidad desde el nivel central hace seguimiento a las Direcciones Territoriales dando lineamientos de estrategias, haciendo control de resultados, verificando la efectiva aplicación del enfoque, verificando y validando los registros de las personas a las cuales se les ha diligenciado el PAARI, y realizando periódicamente Comités Directivos y Comités Directivos de Enfoque Diferencial para los casos específicos de los enfoques.

La calificación particular de la Unidad de Víctimas frente a los servicios que esta entidad presta a la población, por parte de los funcionarios públicos, se encuentra entre las más altas, al menos desde la perspectiva interna: un funcionario le asignó una calificación de 5, otro funcionario le asignó un 4, y los restantes un 3, matizando un poco el sesgo institucional. Los principales obstáculos que se han presentado a la hora de prestar la atención se encuentran en: i) la presencia de barreras físicas y comunicativas; ii) la información que se tiene del desplazado y el fenómeno de la interdicción; iii) la existencia de sistemas de información que aún no dialogan entre sí de manera eficiente; iv) la paulatina pero lenta superación del subregistro; v) el hecho de que el factor de la discapacidad no hay sido tenido en cuenta del

⁴² Seccionales de la Unidad de Víctimas en las regiones.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

todo y que la capacidad de respuesta se vea desbordada; y vi) la falta de personal especializado y de material adecuado. Pero, como corolario, la existencia de todos estos factores de obstaculización a una atención adecuada, está sobre todo la continua existencia de un conflicto que día por día arroja un número mayor de víctimas por atender.

Desde la perspectiva de los funcionarios, los tiempos en la atención se distribuyen entre muy cortos para algunos, los suficientes para otros, y muy extensos para los restantes. Éstos reconocen que para una población con las características de la doble condición las esperas siempre suelen ser demasiado largas, y que las entidades deben desarrollar mecanismos más expeditos para la atención y los servicios, eliminar la burocracia, fortalecer los sistemas de información, y eliminar trámites.

En lo referente a las necesidades de la víctima con respecto al tiempo, se suma además la necesidad económica, una de las más primordiales. Únicamente dos de los entrevistados indicaron que los auxilios económicos resultan suficientes, los restantes señalaron que no. Ello pone de presente que la oferta de ayudas económicas no debe plantearse aislada, sino que ha de integrarse con medidas complementarias, pues de lo contrario se cae –como en la actualidad– en medidas totalmente asistencialistas, que no alcanzan a cubrir el grado de necesidad de las familias, y que no diferencian entre el tipo de situación y necesidad. Una de las conclusiones de esta pregunta extraída de las respuestas dadas, es que mientras el Estado no desarrolle programas integrales que contribuyan a la sostenibilidad y desarrollo económico de las personas y sus familias, y hasta que no finalice el conflicto, se deberá ser asistencialista, pues no existe otra alternativa desde el punto de vista humanitario.

En este paraje intervienen otro tipo de dinámicas que pueden ver afectada la calidad de la atención, como por ejemplo la existencia de barreras sociales, que de acuerdo con los funcionarios públicos en algunas ocasiones se presentaban entre los miembros de su misma área de trabajo. Es de resaltar que el Grupo de Personas con Habilidades y Capacidades Diversas dotaba de herramientas técnicas a las otras dependencias de la UARIV para reducir al mínimo las inconsistencias en los tratos, que pudiesen generar discriminación hacia la población. Adicional a ello, el fortalecimiento de la capacitación en las formas como debe establecerse la comunicación entre un funcionario y el ciudadano con doble condición debería ser una prioridad y una constante tanto en la entidad a nivel nacional como en el ámbito de lo territorial. En este sentido, si bien debe tenerse en cuenta que las barreras sociales están presentes a lo largo de toda la sociedad, los funcionarios públicos deben tener

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

claro que se encuentran a disposición de la atención de un grupo específico con características especiales, razón por lo cual no pueden incurrir en ningún tipo de rechazo hacia un sector de la sociedad civil que, de suyo, ha presentado discriminación durante un largo tiempo.

En adición a ello, se encontró que hay deficiencias en cuanto a la protección de los ciudadanos que llegan a atravesar las distintas rutas de atención y de reparación. Al indagarse sobre las etapas más complejas de todas las fases de atención, los entrevistados señalaron un alto nivel de complejidad en cada una de las etapas, de acuerdo al área en que se desempeñan y sobre la cual tienen un mayor nivel de apropiación. Los resultados dieron lo siguiente:

Tabla 32. Relación de las etapas más complejas para la atención según los funcionarios públicos.

¿Cuál ha sido la etapa más compleja de todas las fases de atención?				
1. Declaración del hecho victimizante	1	1	1	1
2. Atención humanitaria inmediata				
3. Atención humanitaria de emergencia	1			
4. Acceso a los programas de atención	1		1	1
Total 1		4		
Total 2		0		
Total 3		1		
Total 4		3		

Elaboración propia

Esto puede entenderse de múltiples maneras. En principio, la declaración del hecho victimizante se entendió como la etapa más compleja puesto que se involucran demasiados factores; en esta etapa, puede verse implicado desde el desconocimiento de las entidades que

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

brindan el servicio de declaración, o inclusive puede desconocerse el hecho de que hay institucionalidad ante la cual declarar los hechos victimizantes. Asimismo, en dado caso en que haya conocimiento de a quién acudir, y qué declarar, el contexto de inseguridad y de amenaza latente puede llegar a desincentivar la declaratoria, de hecho, en la aplicación de los instrumentos recolectores de información para población se encontró que algunos fueron reticentes en un principio a declarar, por amenazas de los grupos armados de la zona.

La atención humanitaria de emergencia conlleva la complejidad de casi en la totalidad de los casos es insuficiente para la población víctima. En esta medida, la dificultad radica en que la población siempre tiene una necesidad mayor que no puede verse mitigada de manera satisfactoria, los recursos no son suficientes, o la operativización de la entrega de las ayudas no es la más óptima. Continuando con la ruta, el acceso a los programas de atención tiene una complejidad tan amplia como la declaración del hecho victimizante, por la infraestructura, la capacidad institucional, el presupuesto, la oferta, la información, la caracterización de la población, el ajuste al enfoque diferencial y la correspondencia a las necesidades, y las posibilidades de acceso.

Quizá el más importante de los programas de atención es todo aquel relacionado con la generación de ingresos y el desarrollo de proyectos productivos. Son esta clase de programas los que, en buena medida, pueden garantizar la reducción de los niveles de asistencialismo y puedan contribuir de manera más eficiente al sostenimiento de las familias y a la generación de empleo. Por ello, se indagó sobre los programas de sostenibilidad económica y su desarrollo desde la óptica del funcionario público, obteniendo una calificación mediocre como respuesta mayoritaria, sólo una persona lo calificó con un 3, mientras los demás lo calificaron con una puntuación de 2.

El sustento a esta calificación tan baja frente a los programas de sostenibilidad económica radica en que:

1. No incluyen el enfoque con relación a la sostenibilidad de los programas
2. Hace falta sensibilización en temáticas relacionadas con el empleo
3. Falta cobertura, sobre todo a nivel territorial
4. Los cupos para las capacitaciones que brinda el Sena son de mínimo 30 personas, y se registran todos en el mismo programa sin considerar las necesidades y preferencias de las víctimas. Se unifican los programas
5. La oferta es insuficiente

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

6. Luego, hay muy poca oferta laboral, no existe una sensibilización por parte del sector privado
7. Las oportunidades para las personas con capacidades diversas son mínimas

En conjunto, los factores que podrían llegar a intervenir en una demora o retraso en la prestación de los servicios para la oferta de atención en todos los ámbitos, no sólo el de desarrollo productivo de las familias, se relacionan de la siguiente manera:

Tabla 33. Factores que influyen en la demora de los términos de la atención a nivel general

¿Qué factores podrían llegar a influir en la demora de los términos en la atención?
Factores físicos
Factores comunicativos, por no tener herramientas técnicas apropiadas
No hay caracterización de la población
Disponibilidad presupuestal
Falta de cupos para ampliar oferta
Falta de personal capacitado
Flexibilización de los programas
Poca transversalización del enfoque diferencial
Dificultades en acceso a la oferta institucional
Falencias en la entrega efectiva de la atención

Elaboración propia

En este punto, es fácil identificar que las mismas problemáticas son transversales a todos los ámbitos relacionados con la atención, la asistencia y la reparación a las víctimas. Aspectos

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

de orden institucional, social y presupuestal inciden en que la situación de indefensión de las personas que tienen esta doble condición no pueda verse mitigada de manera satisfactoria en los niveles deseados, y, en razón del conflicto armado, este número de personas se incrementa con el paso del tiempo de manera acelerada. Agregado a los problemas ya mencionados a lo largo de esta investigación, debe señalarse que tampoco existe una política clara de permanencia en los programas y, ante este panorama, los factores de vulnerabilidad presentes en el contexto de cada individuo fuerzan su salida de los programas en los que se encuentre. Además, los funcionarios indicaron que no ha existido un diseño de programas acorde con cada tipo de discapacidad, sino que se agrupa de manera indiferente a personas con distintas discapacidades, obteniendo como resultado un bajo aprovechamiento de sus capacidades y derivando en un fracaso del programa en sí mismo.

Los programas de atención, de acuerdo con los funcionarios públicos, requieren ante todo un fortalecimiento en cuanto a su aplicación; más que diseñar nuevos programas, deben llevarse a término aquellos que ya existen. Según indicaron los profesionales, los programas de vivienda, generación de ingresos y de rehabilitación integral, son aquellos que más deben operativizarse en razón de su aplicabilidad. Asimismo, debe propenderse por una articulación completa entre los distintos programas de atención, de forma que existe un principio de integralidad en el que se complementen las distintas atenciones que puedan requerirse por parte de una víctima o un conjunto de las mismas. Otros retos se encuentran en materia de inclusión educativa, generación de empleo, y capacitación para el trabajo, programas de capacitación informática para el acceso a servicios, y el diseño de programas para la visibilización y el respeto hacia la población.

Sin embargo, esto no exime a los programas de atención de tener virtudes, los cuales pueden resumirse en: *i)* un esfuerzo por cumplir la norma; *ii)* un esfuerzo por lograr satisfacer las necesidades; *iii)* el desarrollo de enfoques diferenciales orientados a derechos en la construcción de política pública, *iv)* la visibilización de las personas y la sensación de inclusión por parte de las mismas; *v)* el desarrollo de nuevos criterios de priorización y acciones de coordinación; y *vi)* el esfuerzo institucional por una transversalización.

Ahora bien, ha de tenerse presente otro fenómeno que fue comentado por el Grupo de Personas con Habilidades y Capacidades Diversas en cuanto a la aparición de la población en las rutas de atención, y es lo relacionado con la reticencia de ciertas personas a ser considerada como persona en situación de discapacidad, ya que supone que como persona

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

con esta condición no obtendrá beneficios adicionales a los ya obtenidos por su calidad de víctima de desplazamiento. En este sentido, la Unidad en sus distintos tipos de acercamiento a la población civil ha podido constatar que en ciertos casos población no tiene la intencionalidad de mostrarse como persona en situación de discapacidad, hecho que ha venido cambiando paulatinamente al promocionar un tipo de priorización en virtud de esta condición. Esta situación se ha transformado de manera visible, y puede evidenciarse en las respuestas dadas por algunos de los funcionarios públicos con menos tiempo de experiencia en la entidad, los cuales reconocen nunca haberse encontrado con este fenómeno.

Retomando lo expuesto en el acápite anterior en las temáticas relacionadas con la población, y sobre todo en lo referente a la importancia que tienen las organizaciones no estatales en todo el proceso de atención a las víctimas, quiso ahondarse un poco más en lo que los funcionarios percibían como la manera de interactuar con las ONG. La función de las ONG con respecto a la institucionalidad cobra una importancia mayor a la ya definida, en tanto suplen en muchas oportunidades la carencia de Estado frente a ciertos aspectos de la atención, pero además:

- Brindan capacitación en temas de discapacidad: normativa, material y formación tanto para funcionarios como para líderes de mesas.
- Establecen convenios de seguimiento y participación.
- Cooperan, tanto en la orientación en la producción de política pública, como asesoría y acompañamiento en los procesos de construcción de indicadores.
- Sirven de evaluadores para la política de atención.

Esta temática de la participación va de la mano con la aparición de la misma sociedad civil y víctima como agente político; a este respecto, las propuestas de las organizaciones sociales de víctimas y de las Mesas de Participación son escuchadas, luego se articulan o se validan para su inclusión en los planes, se parte del principio de realidad de los documentos entregados por la población en los que se detalla su situación y escenario particulares, y pueden verse materializadas las propuestas en procesos de ajuste a los programas y procedimientos.

Recomendaciones

Con base en la investigación realizada, el trabajo de campo y los análisis realizados sobre los datos obtenidos, el Instituto de Estudios del Ministerio Público realiza el siguiente conjunto

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

de recomendaciones con miras a incrementar el nivel de la atención a la población desplazada en condición de discapacidad:

AI SNARIV

- Dar un mayor nivel de publicidad y de divulgación de la normatividad que reglamenta la atención a la población desplazada en condición de discapacidad, de forma que, para esta población, sea de fácil acceso y conocimiento en virtud de un pleno ejercicio de sus derechos y su ciudadanía.
- Dar a conocer de una manera clara y sencilla los procesos para el acceso a la atención, esto es, exponer ante la población por distintos mecanismos de comunicación las instituciones encargadas de la atención, y cada uno de los procedimientos establecidos para ello.
- Atender con prontitud y celeridad las determinaciones de los procesos jurídico administrativos que protegen los derechos de las personas desplazadas en condición de discapacidad, tal que no se les revictimice al negar acatar las órdenes que los favorecen.
- Llevar a cabo esfuerzos por formalizar los trabajos de la población desplazada en condición de discapacidad, con la finalidad de mitigar los factores de vulnerabilidad a los que se exponen al realizar labores domésticas, de venta ambulante, y oficios varios.
- Desarrollar programas de fortalecimiento de la unidad familiar, la cual, de acuerdo con esta y otras investigaciones llevadas a cabo, se configura como el principal punto de apoyo a nivel social de las personas desplazadas en condición de discapacidad.
- Garantizar la realización de la totalidad de tratamientos médicos que, en la medida de lo posible, rehabiliten en todas las dimensiones las afectaciones físicas y psicológicas sufridas por la víctima de desplazamiento en condición de discapacidad.
- Reglamentar de manera integral los enfoques diferenciales que se han formulado en virtud de las especificidades de la población víctima, y transversalizar los diferentes enfoques a todos y cada uno de los procesos en los cuales se ve inmersa la víctima.
- Reducir al mínimo razonable los plazos en los distintos trámites y procesos, en beneficio de la víctima y en consideración de su situación. Ello implica revisar los factores que inciden en la demora en la atención, asistencia y reparación, e identificar elementos burocráticos que contribuyan a los retrasos.
- Eliminación paulatina de la figura de los intermediarios por medio de mejores y más eficientes canales de información y de comunicación de parte de las entidades

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

públicas que brindan atención y asistencia a la población desplazada en condición de discapacidad.

- Trabajar mancomunadamente tanto con las entidades que hacen parte del SNARIV, como con el Ministerio Público, las Cortes, y el gobierno nacional en pro de la visibilización y el reconocimiento de la población desplazada en condición de discapacidad.
- Implementar una metodología diferencial en cada una de las estrategias de comunicación que desarrollen las entidades públicas encargadas de la atención y la asistencia a la población con discapacidad, encaminada a una comunicación efectiva. Dichas estrategias deben recurrir a lenguaje de señas, textos en sistema braille, y demás mecanismos de comunicación para los distintos tipos de discapacidades.
- Reglamentar de forma clara el tema de la interdicción para las personas con discapacidades específicas.

A la UARIV

- Identificar los casos en los que se ha favorecido una persona cuya discapacidad es producto del conflicto armado por encima de aquella cuya discapacidad se presentó sin hechos conexos al conflicto, y eliminar este tipo de preferencias a la hora de brindar la atención.
- Fortalecer los sistemas de información y la capacitación de los funcionarios encargados del registro de las víctimas, de forma que logre identificarse con claridad si hay una discapacidad que condiciona a la persona y el tipo de discapacidad que presenta, en virtud de una caracterización más precisa.
- Fortalecer los mecanismos de capacitación de los profesionales en todas y cada una de las áreas que cumplen algún rol con población con doble condición, desde cualificación en aspectos normativos, institucionales y procedimentales, hasta de transversalización del enfoque diferencial y metodologías de trabajo con esta población, y todas aquellas que se requieran para una atención más humanitaria y asertiva.
- Implementar políticas claras de formación para el trabajo, y para el desarrollo de proyectos productivos y de generación de ingresos, a la vez que desarrollar campañas de sensibilización con el sector privado para el acceso al trabajo de la población desplazada en condición de discapacidad.
- Desarrollar estrategias que protejan a la población civil de todas las posibles formas de revictimización a la cual se encuentran sujetas en razón de sus múltiples condiciones de vulnerabilidad, como lo pueden ser el género, la raza, la etnia, en

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

conjunto con metodologías de comunicación y de trabajo que respete las particularidades de cada población de especial protección constitucional.

- Formular y desarrollar campañas que contribuyan a la paulatina reducción de los niveles de discriminación y rechazo a la población con doble condición, tanto a nivel social como cultural, económico, político e institucional, desde el punto de vista de las potencialidades y las capacidades.
- Brindar acompañamiento técnico adecuado para la víctima a la hora de atravesar todas las etapas de la ruta de atención, asistencia y reparación.
- Acompañar los auxilios económicos y la indemnización por vía administrativa con programas para la generación de ingresos, mitigando los efectos de una política de corte asistencialista.
- Evaluar de manera técnica e individualizada las necesidades en salud y educación de la víctima de desplazamiento en condición de discapacidad y de su unidad familiar, con miras a una atención más ajustada a las necesidades reales de la persona y con arreglo a un enfoque diferencial.
- Completar el proceso de unificación de los sistemas de información con criterios de información integrales, y desarrollar medidas de reducción del fenómeno del subregistro.
- Desarrollar acciones coordinadas con las organizaciones no estatales, las cuales contribuyan a incrementar el número de población que accede a la ruta de atención, asistencia y reparación; a la capacitación de la población y de los líderes de las organizaciones de la sociedad civil; al desarrollo de metodologías de trabajo, de capacitación para funcionarios, y al acompañamiento y seguimiento en materia de política pública, indicadores de medición, criterios de operacionalización, entre otras.
- Fortalecer por medio de todos los mecanismos posibles la participación de las organizaciones de la sociedad civil en política pública de desplazamiento y discapacidad, e incentivar la cualificación y la participación por medio de la materialización razonable de sus propuestas.
- Fortalecer los mecanismos de acreditación a las entidades del SNARIV por su adecuada atención, y desarrollar medidas más eficaces para el seguimiento y verificación de las acciones de estas entidades con respecto a sus competencias.
- Procurar por la descentralización en todos los aspectos de los programas y procedimientos de atención, asistencia y reparación, sobre todo en el ámbito de lo territorial.
- Coordinar una efectiva interacción entre la política pública de discapacidad y la política pública de desplazamiento.
- Fortalecer los sistemas de auto regulación y seguimiento a nivel interno de la Unidad de Víctimas, así como diseñar y fortalecer las medidas de seguimiento a nivel central de las Entidades Territoriales. Llevar a cabo esfuerzos por operativizar

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

en cada etapa de la atención un enfoque diferencial, desde la planeación hasta la ejecución, y que contemplen todos y cada uno de los tipos de discapacidad que pueda presentar la víctima.

- Presentar de manera completa y organizada la oferta disponible para la atención de las personas desplazadas en condición de discapacidad, tanto a nivel nacional como territorial.

A las entidades territoriales y el nivel nacional

- Fortalecer la infraestructura médica, educativa y de servicios para la atención a la población desplazada en condición de discapacidad, que contemple aspectos físicos y arquitectónicos, recursos humanos y sistemas de información óptimos.
- Realizar obras en las instalaciones de las instituciones encargadas de la atención y asistencia a la población desplazada en situación de discapacidad para incrementar al máximo los niveles de accesibilidad.
- Fortalecer y ampliar las capacidades técnicas, humanas y presupuestales de las entidades en los territorios, así como también la oferta en la atención, con la finalidad de reducir al mínimo las necesidades de desplazamiento de la población víctima a centros urbanos alejados o a la capital de la república.
- Desarrollar medidas diferenciales para la atención integral de las víctimas en cada una de las rutas.

Al Ministerio Público

- Capacitar a los profesionales encargados de la atención al usuario en la etapa de la declaratoria de los hechos victimizantes, de forma que pueda garantizarse un trato adecuado, un registro de la información completo y fehaciente, y un acompañamiento para reducir los factores que desincentivan la declaratoria.
- Desarrollar estrategias de vigilancia permanente a la actividad de los funcionarios públicos encargados de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, tanto a nivel nacional como territorial.
- Continuar con la realización de investigaciones que contribuyan a caracterizar de manera más cualificada y precisa la problemática de la población desplazada en condición de discapacidad.
- Propender por la visibilización y el reconocimiento de la población desplazada en condición de discapacidad.

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

- Desarrollar campañas de sensibilización social en función de la no discriminación y eliminación de barreras sociales frente a la población desplazada en condición de discapacidad.

A las cortes de justicia

- Garantizar el desarrollo adecuado de los procesos judiciales de restitución de tierras, suprimiendo trámites innecesarios, protegiendo la seguridad de los peticionarios, y eliminando por completo la negligencia referida por parte de los entrevistados.
- Continuar monitoreando y realizando seguimiento al cumplimiento efectivo de los Autos 006 y 173 de la Corte Constitucional.
- Estar al tanto de la reglamentación internacional en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas del conflicto, a población desplazada y a personas en condición de discapacidad.

Conclusiones

El desarrollo continuo del conflicto armado interno ha generado una problemática humanitaria que no ha sido posible de ser caracterizada del todo con cifras fehacientes. Ante este panorama, el reto de las instituciones encargadas de desarrollar programas articulados para la superación de los efectos del conflicto a nivel integral se enfoca en la puesta a punto de medidas de reconocimiento de las principales variables del conflicto y de la población, de forma tal que puedan operativizarse eficazmente dando como resultado un impacto más óptimo en cuanto a su diseño y ejecución.

A este respecto, es necesario y urgente apropiarse de una forma más concienzuda de todos aquellos enfoques que se propongan dar un tratamiento específico a las comunidades cuyas particularidades lo ameriten, para dar una respuesta más efectiva a sus necesidades. Únicamente en el reconocimiento de la diversidad de la población civil colombiana y de todos los elementos presentes en la victimización a la cual han sido sujetos, puede garantizarse en cierto punto que la persona o la comunidad afectada no resultará revictimizada.

Los esfuerzos por mitigar los efectos del conflicto, sin embargo, no pueden quedarse en la existencia normativa de un tratamiento diferencial y del derecho a un reconocimiento de los

Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

grupos de especial atención constitucional; es necesario, de suyo, que las medidas de atención, asistencia y reparación a la población con vulnerabilidades se haga en el marco de una implementación que respete esos principios de diferencialidad. Por esta razón, las entidades públicas deben trabajar de la mano con la población y con las organizaciones no estatales y de la sociedad civil en la puesta a punto de acciones de tipo transversal que respete las diferencias, dando total cumplimiento a la norma y contribuyendo a la efectiva realización de la ciudadanía.

Por otro lado, es menester poner total atención a las medidas que desescalen de forma continua el conflicto armado en Colombia. Al día de hoy, las instituciones no cuentan con la suficiente capacidad en todos los aspectos para hacer frente al volumen de desplazados y desplazados en condición de discapacidad que llegan en búsqueda de atención y soluciones, en consecuencia, no puede ignorarse que con un conflicto armado vigente las consecuencias para la población civil seguirán presentándose sin pausa, dando como resultado un absoluto desbordamiento de la capacidad estatal para la atención, la asistencia y la reparación.

Aún se está muy lejos de lograr una óptima atención y asistencia a la población víctima en condición de discapacidad. Obstáculos de tipo físico, arquitectónico, presupuestal, institucional, de recursos humanos y técnicos, vacíos en la reglamentación ponen en duda el alcance de la verdad, la justicia y la reparación. La situación es tanto más dramática en las regiones, donde la brecha versus el nivel central en todo aspecto es inconmensurable. En la medida en que no puedan resolverse estas insuficiencias que tienen los territorios para llevar a cabo medidas de atención y asistencia, la capital de la república y los centros urbanos más grandes de las regiones se verán abocados a enfrentar múltiples crisis humanitarias, y un total colapso de sus sistemas de atención.

No debe olvidarse el hecho de que varias de las medidas que el Estado ha implementado con respecto a la atención y asistencia a las víctimas están cubiertas por un tinte asistencialista, y que al día de hoy pocos desplazados en situación de discapacidad pueden referir una adecuada reparación y neutralización de los efectos del conflicto. Desde el punto de vista económico y de sostenibilidad familiar, es imperativo acompañar todos los programas de atención con un enfoque de integralidad desde el punto de vista de la generación de ingresos y desarrollo de proyectos productivos; es únicamente de esta manera que la población no se encontrará en la obligación de acudir a un ente que se haga cargo de su supervivencia, sino que puede obtener las capacidades y los medios para satisfacerse a sí misma.



Working Papers – DOCUMENTOS DE TRABAJO – COMPARTIDO COMO PARCIAL DE INVESTIGACIÓN
DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

Empero, la reglamentación, los programas, proyectos y acciones que se diseñen e implementen con miras a la atención a la población con la doble condición de vulnerabilidad producto de ser desplazado y en situación de discapacidad no sólo debe ir encaminado a su sostenibilidad económica. A la par de ello, debe tomarse en igual consideración la existencia de una marcada discriminación y rechazo a esta población, y debe verse en este fenómeno un obstáculo para la adecuada reparación. Por tanto, sólo en la medida en que la sociedad pueda reconocer las potencialidades y capacidades de la población desplazada en situación de discapacidad, se avanzará de manera más rápida en la consecución de un ejercicio total de la ciudadanía.

Es necesario que la Unidad de Víctimas, entidad encargada de la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realice todos los esfuerzos necesarios por hacer seguimiento al diseño de una oferta de calidad por parte de las demás instituciones, verifique la efectiva transversalización del enfoque diferencial en todas y cada una de las etapas y procedimientos de la atención, asistencia y la reparación, unifique y cualifique los sistemas de información, y contribuya a una mayor participación de la sociedad civil en cada etapa de formulación de política pública. Asimismo, debe echar mano de todas las metodologías y estrategias comunicativas atendiendo a las particularidades de cada tipo de discapacidad, pues, ignorar la existencia misma de los distintos tipos de discapacidades daría el mismo resultado a una desatención de un enfoque diferencial de discapacidad.

La tarea de parte de las instituciones públicas y de la sociedad civil, entonces, es enfrentarse al reto que implica poder incluir dentro de cada uno de los ámbitos de la vida en comunidad a la población desplazada en condición de discapacidad, ajustándose a un reconocimiento de la diversidad, de la victimización a la cual se fue sometido, y a una consideración de sus potencialidades. El Ministerio Público, ante este escenario, continuará desarrollando labores de vigilancia y protección de los Derechos Humanos de la población víctima, en beneficio de un adecuado ejercicio de los derechos y de su ciudadanía.



BIBLIOGRAFÍA

Auto 006/2009 (Corte Constitucional 26 de enero de 2009).

Buitrago, M. T. (2013). *Discapacidades peregrinas. Construcciones sociales de la discapacidad en Colombia: Aportes para salud pública desde una perspectiva crítica*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Decreto 4800 (Ministerio de Justicia y del Derecho 2011).

Gómez, L. S. (2009). Desplazados forzados en Colombia: ¿una nueva categoría de ciudadanos? *Ópera*, 135-152.

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 (Congreso de la República Junio de 2011).

Mendoza, A. M. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Reista de Economía Institucional*, 169-202.

Moreno Angarita, M. (2008). *La invisibilidad de las personas con una doble condición: discapacidad y desplazamiento*. Bogotá D.C.: Consejo Noruego para Refugiados.

Padilla-Muñoz, A. (2010). Discapacidad: contexto, concepto y modelos. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 381-414.

Sentencia T-025/2004 (Corte Constitucional 22 de enero de 2004).

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

Valcárcel, J. M. (2007). Concepto de conflicto armado interno y seguridad jurídica. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, 107-121.

Wilches, C. R. (Diciembre de 2014). Instrumento de recolección de información para población. Bogotá D.C.