Bogotá, marzo 2 de 2020

**Señora**

**Cecilia Jiménez-Damary**

Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos

E.S.M.

**Ref.: Contribución al informe para la protección de los desplazados internos.**

El Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS), como parte de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia jurídica colombiana, se permite realizar y compartir con la Relatora Especial sobre los derechos de los desplazados internos, Sra. Cecilia Jiménez-Damary, la siguiente contribución para la elaboración de su Informe temático para la protección de los desplazados internos.

PAIIS hace parte de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes como una de las clínicas de derecho de interés público desde el año 2007. Su propósito es generar conocimiento y desarrollar acciones de incidencia legal y política para el avance de los derechos humanos, la igualdad y la inclusión social de personas pertenecientes a grupos históricamente marginados. Desde hace varios años PAIIS ha trabajado con especial atención en torno a la situación de las personas con discapacidad en el marco del conflicto armado colombiano. Para ello, contribuye con las entidades del Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y no Repetición como la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), así como con otras entidades del orden nacional encargadas de la reparación y atención integral a las víctimas del conflicto armado interno como es el caso de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).

Esta contribución pretende dar cuenta del marco jurídico aplicable a los desplazados internos con discapacidad en Colombia, presentando un balance sobre el nivel de cumplimiento de esos presupuestos legales y jurisprudenciales y los retos propios de su aplicación. A su vez, se compartirá una reflexión sobre experiencias puntuales de víctimas con discapacidad en el marco de los procesos de atención y reparación integral. Esto último como medio ilustrativo para abordar los desafíos que comporta garantizar una reparación y atención inclusiva, accesible e idónea a las personas desplazadas con discapacidad.

**Contexto colombiano de protección para los desplazados internos con discapacidad. Marco jurídico aplicable.**

1. **Algunos desarrollos constitucionales y legislativos:**

Al situar el marco jurídico aplicable para la protección de los desplazados con discapacidad es necesario iniciar por la Constitución Política de 1991 que reconoce en su artículo 13 el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos.[[1]](#footnote-1) De igual forma, la Constitución impone al Estado la obligación de *“[A]delantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”* (Artículo 47, CP, 1991).

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano se fue actualizando paulatinamente por vía legal y jurisprudencial para adoptar los estándares internacionales de protección y reconocer el modelo social de la discapacidad. Quizá el hito de mayor relevancia legislativa para la protección de las PCD llegó con la Ley 1346 de 2009 por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

En lo relativo a la protección de los derechos de los desplazados internos con discapacidad el principal punto de referencia es la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011). El objetivo de la Ley es lograr un amparo integral de las víctimas que abarque mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad. Parte de estos objetivos, conllevó a la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. A su vez, la Ley establece que las víctimas del conflicto con discapacidad son aquellas personas que, además de haber experimentado los hechos victimizantes del conflicto armado, presentan una diversidad funcional de tipo físico, sensorial, intelectual, mental o múltiple lo cual –al interactuar con la sociedad–, implica barreras para el efectivo ejercicio de sus derechos. (referencia de esto?)

Aunque en la exposición de motivos del proyecto se planteó que la Ley 1448 era una oportunidad para implementar y cumplir las órdenes de la Corte en sentencias hito sobre desplazamiento forzado, el texto final de la Ley no desarrolló ampliamente el enfoque diferencial para las víctimas con discapacidad. Así, meramente se enunció que la discapacidad sería tenida en cuenta como un enfoque diferencial toda vez que se trataba de una comunidad vulnerable pero no se dió contenido sustancial a la enunciación del enfoque. Al respecto se han emitido una serie de decretos reglamentarios para mejorar las condiciones específicas de las víctimas con discapacidad entre ellas los más de siete millones de desplazados internos. En particular, se han emitido aquéllos relativos a temas como el acceso fundamental a la educación inclusiva, a la salud y de participación en los espacios de interlocución en la aplicación de las medidas de reparación y atención.

El Modelo de Operación[[2]](#footnote-2) con enfoque diferencial y de género en la implementación de la Ley de Víctimas se concreta las medidas de atención específicas a este grupo poblacional y específica que la política pública debe tener acciones positivas que contribuyan a: i) transformar las negaciones e imposiciones culturales a estos grupos poblacionales; ii) superar la dependencia; y iii) apoyar la construcción de personas y colectivos autónomos generando capacidades para transformar las relaciones de poder que les han sido impuestas históricamente. Este planteamiento implica un desarrollo más contundente del enfoque diferencial en discapacidad por vía reglamentaria. A su vez, en conjunto con los planteamientos legales sobre lo que se debe comprender por reparación integral, se adopta un enfoque transformador y no meramente asistencialista en esta política pública. Por ello podría considerarse como una buena práctica en el contexto colombiano. Sin embargo, a pesar de este tipo de avances, los movimientos por el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad han alertado e insistido sobre lo necesario que resulta su valoración como sujetos con derechos y no como sujetos de cuidado y asistencia social.

Además de los anteriores desarrollos, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” se plantea como objetivo “*garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad”* (Artículo 1).Para ello, la Ley ordena a las autoridades del orden local y nacional la incorporación en su presupuesto y planes de inversiones de los recursos necesarios para implementar ajustes razonables que se requieran para que PCD puedan acceder a bienes y servicios. Ello debe darse de forma progresiva, en el marco fiscal a mediano plazo de manera que se garanticen las partidas presupuestales necesarias para hacer efectivas las acciones contenidas en favor del ejercicio de derechos de PCD.

Aunque desde el momento de la entrada en vigor de la Ley Estatutaria se percibe con mayor claridad la inclusión de políticas gubernamentales para la atención y garantía de derechos de las personas con discapacidad víctimas del conflicto, esa inclusión parece más formal que sustancial. Lo anterior, pues esas metas no parecen ser prioritarias en materia de política pública a nivel local o nacional y es claro -tal y como se verá posteriormente- que el cumplimiento por parte del ejecutivo de las órdenes de la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004[[3]](#footnote-3) y los referidos Autos del 2009 y 2014 son aún insuficientes.

Finalmente, es necesario mencionar que el Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera que suscribió el Estado colombiano con las FARC en 2016, si bien pregona que las víctimas estarán en el centro del acuerdo no desarrolla con claridad ni suficiencia un enfoque diferencial para las víctimas con discapacidad, ni muchos menos para las personas que puedan hacer parte de la intersección entre discapacidad y situación de desplazamiento.

1. **Algunos desarrollos jurisprudenciales y el cumplimiento de las órdenes contenidas en esas providencias judiciales:**

En materia de desplazamiento interno, a nivel jurisprudencial, por medio de la Sentencia de tutela T-025 de 2004 la Corte Constitucional colombiana declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) ante la violación sistemática, masiva y persistente de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, como consecuencia de la falta de políticas públicas idóneas para prevenir y asistir a las víctimas de este delito. Desde entonces, la Corte Constitucional cuenta con una sala de seguimiento a esta problemática, y a través de una prolífica jurisprudencia posterior ha profundizado en los riesgos que enfrenta dicha población y hace vigilancia de las acciones tomadas por el gobierno para solucionar esta problemática.

En el marco del referido seguimiento al cumplimiento de las decisiones incluidas en la sentencia T-025 de 2004, la Corte profirió el Auto 006 de 2009, en el cual reconoció la doble condición de vulnerabilidad de las personas con discapacidad que son víctimas de desplazamiento forzado, bajo la premisa de que el conflicto armado y el desplazamiento causan y exacerban las discapacidades. La Corte también encontró que el Estado no había tomado hasta entonces acciones con enfoque diferencial para las víctimas de desplazamiento con discapacidad, por lo que esta población se ve impactada de forma desproporcionada y enfrenta más barreras a la hora de buscar asistencia por parte del Estado.

La Corte determinó como causas de ese impacto desproporcionado (i) la inadecuada caracterización y amplio subregistro de las personas con discapacidad, (ii) los riesgos acentuados de las personas con discapacidad en el marco del conflicto (riesgo de incremento de la discapacidad, de abandono, de no poder huir y de ser objeto de ejecuciones extrajudiciales), (iii) los riesgos desproporcionados de las personas con discapacidad en el marco del desplazamiento forzado (diversas discriminaciones, pérdida de relaciones sociales y familiares, obstáculos para acceder a salud, educación y oportunidades laborales, problemas psicosociales, mayor impacto en la construcción de identidad y dificultades para ejercer el derecho a la participación, entre otros), y (iv) una serie de ámbitos críticos de intensificación de riesgos y problemáticas acentuadas para las personas con discapacidad (por ejemplo, la existencia de una “deficiencia mental”, género, niños, niñas y adolescentes, avanzada edad y pertenencia étnica -indígenas y afrodescendientes-).

Las medidas proferidas en el Auto 006 se encaminaron a suplir las falencias de información sobre la población desplazada con discapacidad, a implementar un programa diferencial de atención a la población desplazada con discapacidad con componentes de prevención y atención, a diseñar e implementar cinco proyectos piloto para responder a los riesgos específicos que enfrenta la población y a garantizar la atención concreta a quince personas con discapacidad desplazadas.

Años más tarde, en aras de hacer seguimiento a las órdenes emitidas en el Auto 006 de 2009 y en el marco del seguimiento al ECI de la T-025 de 2004, luego de la expedición de la Ley de Víctimas en 2011, la Corte Constitucional profirió el Auto 173 de 2014. En este Auto la Corte destacó la especial protección constitucional a la que están sujetas las personas desplazadas con discapacidad y estableció que el cumplimiento del Auto 006 de 2009 debía evaluarse a la luz de los estándares de la Ley 1346 de 2009, por medio de la cual Colombia incorporó a su ordenamiento la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

En este seguimiento, la Corte reconoció avances en el acceso institucional de la población en cuestión, pero determinó que persistían la existencia de barreras de acceso a derechos. El alto tribunal también destacó los riesgos en materia de educación inclusiva, protección de personas mayores, violencia sexual y limitaciones a la capacidad jurídica. En su valoración constitucional de respuesta a las órdenes del Auto 006, el Auto 173 reconoce que el subregistro de la población desplazada con discapacidad ha disminuido pero señala que sigue siendo insuficiente y además destaca la necesidad de mejorar los métodos de recolección de datos. También, si bien identificó que se realizaron los cinco proyectos piloto[[4]](#footnote-4) ordenados en el 2009 y refiere que éstos no contaron con participación de las personas con discapacidad en su diseño y que no se establecieron objetivos claros ni medidas de seguimiento.

La Corte concluyó, adicionalmente, que el diseño del Programa para la Protección Diferencial de Personas con Discapacidad fue precario, que estaba desfinanciado para su correcta ejecución y alertó sobre demoras injustificadas en su implementación. Otras alertas de la Corte destacan la necesidad de abrir espacios de participación a personas con discapacidad, de articular la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social con la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y de proteger a la población desplazada con discapacidad individualizada por la Corte.

El escenario de estos seguimientos judiciales al ECI en materia de desplazamiento forzado y, particularmente, su impacto en la población desplazada con discapacidad permiten distinguir que la consolidación de canales institucionales para la adecuada atención del Estado a esta población ha sido progresiva pero insuficiente. En aras de analizar los avances institucionales desde el Auto 173 de 2014, PAIIS solicitó durante el segundo semestre del año 2019 información a la Unidad para la Reparación y Atención Integral a las Víctimas (UARIV), al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Justicia y del Derecho. Estas tres unidades eran las responsables de dar cumplimiento a una serie de órdenes emitidas en el Auto 173 de 2014 que buscaban superar las deficiencias actuales del sistema en materia de atención a víctimas.

* **Respecto de las obligaciones a cargo del Ministerio de Justicia:**

Particularmente al Ministerio de Justicia se le encomendó a través del auto de 2014 que acogiera el artículo 12 de la CDPD para la garantía y promoción de la capacidad jurídica y la igualdad ante la ley de las personas desplazadas con discapacidad. Al respecto, PAIIS le solicitó responder: ¿Qué estrategia se diseñó para que los y las funcionario/as del SNARIV y del Ministerio Público del nivel nacional y territorial, se acojan a lo establecido en el artículo 12 de la CDPD? ¿Cómo se diseñó e implementó la estrategia? ¿Qué efectos ha tenido?

Hacia finales de 2019, el Ministerio respondió haciendo entrega de una copia electrónica del informe que la propia Corte Constitucional en el Auto 173/14, había ordenado que debía ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento a los dos (2) meses de la comunicación de dicha providencia con los avances sobre la materia.

Así, conforme al informe de 2014 remitido por el Ministerio de Justicia en 2019, es posible concluir que cumplió parcialmente con la orden de la Corte Constitucional al crear la estrategia “Formación a funcionarios para la superación y eliminación de barreras que impiden el reconocimiento de la capacidad jurídica a las personas víctimas de desplazamiento forzado con discapacidad cognitiva y psicosocial, en el acceso a la justicia y la ruta de atención, asistencia y reparación”. El objetivo de esa política era desarrollar un plan de formación para funcionarios del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Ministerio Público para que conozcan y adopten medidas para eliminar las barreras de reconocimiento de capacidad jurídica de las personas desplazadas con discapacidad cognitiva y psicosocial, teniendo en cuenta la CDPD y la Ley 1618 de 2013 para el goce del ejercicio de la personalidad jurídica, la igualdad ante la ley y los demás derechos constitucionales.

En todo caso, es importante mencionar que el Ministerio de Justicia, en cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Ley 1618 de 2013 promovió la expedición de la Ley 1996 de 2019 sobre capacidad legal. De esa forma, se debe reconocer que esa medida legislativa y el apoyo del Ministerio para que fuera posible fue importante como aporte indirecto al cumplimiento de las órdenes de la Corte sobre reconocimiento y ejercicio de la capacidad jurídica por parte de las personas con discapacidad. Sin embargo, es claro que lo ideal no es tener que encontrar escenarios análogos y/o indirectos de cumplimiento e las órdenes de la Corte toda vez que estas son muy claras y puntuales.

Para implementar, hacer seguimiento y evaluar la estrategia se conformó una mesa interinstitucional entre las cuatro entidades obligadas a crear la estrategia (MinJusticia, UARIV, Procuraduría y Defensoría del Pueblo) que buscó establecerse como un escenario técnico para lograr acuerdos, ser espacio de retroalimentación de protocolos sobre el alcance de la discapacidad y los mecanismos de apoyos, dar seguimiento a la estrategia y construir lineamientos para mejorarla. El informe no aclara cuándo dejó de funcionar dicha mesa. Como resultado de la etapa de diseño se unificó un marco conceptual entre las entidades que relacionó la discapacidad cognitiva con personas con procesos de pensamiento y aprendizaje diferentes y la discapacidad psicosocial con personas cuyas funciones o estructuras mentales son distintas pero que no comprometen procesos de aprendizaje. Asimismo, la estrategia se guió por un marco normativo que incluye el art. 14 de la Constitución, el art. 3 de la CADH y el art. 12 de la CDPD, tendientes al reconocimiento de la personalidad jurídica, y el informe reconoce la necesidad de evolucionar de procesos de sustitución de la voluntad a sistemas de toma de decisiones con apoyos.

La segunda parte de la respuesta el Ministerio advierte las acciones que ha tomado para dar cumplimiento a la orden décimo segunda (de la parte resolutiva) del Auto 173 de 2014. Así, se identificó la necesidad de articular las líneas de acción de las entidades del sistema de reparación y hacer que estas fueran compatibles con los estándares propios del artículo 12 de la CDPD en aras de garantizar el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas desplazadas con discapacidad,especialmente, tratándose de personas con discapacidades cognitivas y/o psicosociales. La armonización de las líneas de acción se dio mediante una mesa interinstitucional creada para tal fin. Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se crearon seis líneas de formación para los funcionarios que hacen parte del SNARIV y del Ministerio Público que intervienen en la ruta de prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado.

La calidad de la información provista por el Ministerio de Justicia de entrada comporta un reto y un problema toda vez que aporta información sumamente desactualizada sobre el nivel de cumplimiento de la orden de la Corte contenida en el referido Auto 173. No es posible entonces conocer mucho más aparte de lo que se supo en el 2014 con relación a los resultados del Ministerio de Justicia en la implementación de la política. Precisamente por eso no parece haber información ni seguimiento a esta estrategia luego del año 2014 y el balance de lo expuesto hasta 2014 puede considerarse -a lo sumo- como un cumplimiento parcial. Es imposible determinar siquiera si muchas de esas iniciativas y planes fueron llevadas a cabo o no, pues el Ministerio no informa al respecto. De otro lado, no es posible observar cómo fue el tema del seguimiento y diagnóstico de resultados por goce efectivos de derechos de la política de formación. Ello implica que si bien las entidades confirmaron que en efecto se realizaron jornadas de formación, no es clara la incidencia de esas experiencias formativas en el ejercicio de las funciones de los funcionarios y en la experiencia de las víctimas de desplazamiento con discapacidad. Adicionalmente, el diseño de la estrategia parece no haber abierto espacios de participación para las personas con discapacidad en su formulación.

Finalmente, es muy preocupante, por cuenta de la falta de información y por la antigüedad de la poca que hay, que no quede claro cómo se ha actualizado la política de formación de los funcionarios del Sistema de cara a los desarrollos normativos más recientes. Particularmente en lo relativo a los cambios que comporta la entrada en vigor de la ley de capacidad jurídica, Ley 1996 de 2019. Tras más de seis meses desde la entrada en vigor de la ley es necesario saber, para poder determinar con claridad si tras de esa iniciativa de formación se ha construido un proceso claro y una estructura de política pública, si los contenidos de las líneas de formación en materia de desplazamiento y víctimas con discapacidad han sido actualizados al nuevo marco jurídico. Lamentablemente la deficiente respuesta del Ministerio no permite entonces evaluar con precisión si los derechos y el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sí se está reconociendo conforme los nuevos estándares legales desde agosto de 2019. Ese es un interrogante clave para evaluar el cumplimiento actualizado de la orden de la Corte y por su intermedio del goce efectivo de los derechos de los desplazados con discapacidad.

* **Respecto de las obligaciones a cargo del Ministerio de Salud:**

En el caso del Ministerio de Salud la Corte le encomendó la articulación de los componentes de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, con la Política Nacional en Discapacidad e Inclusión Social y con las políticas dirigidas a garantizar el acceso a las personas con discapacidad a educación, cultura, salud y trabajo, para garantizar el goce de derechos de las personas desplazadas con discapacidad. Sobre el particular PAIIS le solicitó al Ministerio responder:

1.¿Se articuló, en conjunto con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la lógica de los componentes de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, tanto con la Política Nacional en Discapacidad e Inclusión Social como con las políticas dirigidas a garantizar el acceso a las personas con discapacidad a educación, a cultura, a salud y al trabajo, con el fin de dar respuesta a los retos de goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas víctimas del conflicto armado y la violencia generalizada con discapacidad, así como para dar respuesta a los retos de la interacción entre el Sistema Nacional de Discapacidad y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas? ¿Cuál fue esta lógica? ¿Cómo se identificó dicha lógica? ¿Qué otras entidades, organizaciones públicas y/o privadas e individuos participaron en el proceso de identificación, diseño e implementación de la lógica? ¿Qué efectos ha tenido la lógica?

2. ¿Cuál fue la gestión adoptada por el Grupo de Enlace Intersectorial del Consejo Nacional de Discapacidad que coordinó el Ministerio de Salud y Protección Social en relación con: (i) las solicitudes de verificación de cumplimiento de las órdenes del Auto 009, (ii) respecto de la apropiación presupuestal requerida y (iii) frente a los ajustes de la política pública para la aplicación del enfoque de discapacidad y desplazamiento?

3. ¿Qué otras medidas se han adoptado el Ministerio de Salud para identificar a las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado, sus necesidades particulares y las barreras que les impide el goce de sus derechos en igualdad de condiciones?

De la respuesta del Ministerio de Salud a la primera pregunta queda claro que las acciones realizadas entre 2014 y 2017 se dieron en el marco de la aplicación de la política pública de Discapacidad e Inclusión Social en articulación con la política de atención y reparación a las víctimas que reconoce el modelo social y el enfoque diferencial en discapacidad. Sin embargo, más allá de insistir en que las acciones desplegadas por la entidad han buscado garantizar la articulación de las políticas en los territorios y capacitar a alcaldes, gobernadores y miembros de organizaciones relevantes, nunca se explicó debidamente que las acciones cuenten con de un hilo conductor que permita evidenciar el seguimiento de un plan u hoja de ruta clara en la materia. No hay evidencia en la respuesta que permita concluir cuál fue el impacto real de todas esas iniciativas en el goce efectivo de derechos de las personas con discapacidad que también son desplazadas ni en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas existentes ni tampoco permite concluir cómo esos eventos y acciones han permitido un avance, o no, en la implementación de esas políticas de atención. En suma, la respuesta del Ministerio de Salud brilla por la ausencia de una metodología clara de evaluación de resultados. No es entonces ilustrativa sobre la articulación entre las diferentes entidades del Estado encargadas en atender y garantizar los derechos de las personas desplazadas con discapacidad se esté dando de manera satisfactoria.

Respecto del segundo interrogante, es particularmente preocupante que el Ministerio en su respuesta afirma que la subcomisión técnica dentro del GES funcionó únicamente hasta el 2014 y que con posterioridad a esa fecha no pueda proveer información. De entrada, esa falencia permite suponer que la deseada articulación institucional no ha sido particularmente efectiva con posterioridad al 2014 y que las acciones realizadas carecen de un marco de política serio y estable. La política, al menos formalmente, parece existir. Sin embargo, eso no obsta para que existan serios cuestionamientos e inquietudes respecto de su formulación e impacto en el tiempo. El Ministerio no es claro en señalar si las acciones descritas en el numeral son o no una política pública. En sí mismas no podrían ser consideradas como tal sino como un proyecto. Cosa que implica una falencia para los derechos de las personas desplazadas con discapacidad.

Resulta particularmente grave el reconocimiento del Ministerio de la imposibilidad de ampliar la cobertura más allá de los 74 municipios iniciales en que se desarrollaron las actividades.. Las razones expuestas por el Ministerio dan cuenta de retos en la organización y articulación de las entidades del Estado que de ninguna manera deberían obstar para garantizar los derechos de las personas con discapacidad que no se encuentran en esos territorios.

Las críticas planteadas en las respuestas anteriores permiten cuestionar también la calidad y alcance de los resultados de lo implementado por el Ministerio. No dan cuenta de una evaluación de resultados o balance institucional del impacto alcanzado con las medidas que fueron enunciadas. A duras penas se habla del impacto o alcance de algunas de las iniciativas específicas que se desarrollaron pero carece la respuesta de un balance general de resultados. Aunado a lo anterior, no es posible hacer una evaluación seria sin información actualizada. El hecho que el Ministerio aduce imposibilidad de proveer información sobre el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional con posterioridad a 2014, hace muy cuestionable el tipo de resultados alcanzados.

Por su parte, respecto de la tercera pregunta, sobre información frente a las medidas adoptadas para identificar a las personas con discapacidad y sus necesidades en el marco de la atención prestada en salud, la respuesta permitió entrever que la ruta de atención diseñada por el Ministerio está fuertemente orientada a atender a víctimas de minas antipersonal, sin tener en cuenta otro tipo de poblaciones con discapacidad afectadas en el marco del conflicto armado. Esta ruta cuenta con etapas de atención prehospitalaria, de urgencias y hospitalaria, así como momentos de rehabilitación funcional y rehabilitación integral con enfoque en inclusión. Frente a la gestión de la información, preocupa que el Ministerio dé cifras del presupuesto invertido en atención a víctimas del conflicto pero no parece provea información sobre la inversión en personas con discapacidad en específico; mucho menos sobre aquellas que también son desplazadas. De las 435.734 personas atendidas por el Programa para la Atención Psicosocial y Salud Integral a las Víctimas (PAPSIVI) 18.906 hacen parte del registro de discapacidad y tan solo 156 son víctimas de minas antipersonal.

* **Respecto de las obligaciones a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV):**

Dicho lo anterior, en el caso de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), la Corte encomendó la realización del diagnóstico de obstáculos y barreras que sufren las PCD en el acceso a los servicios de atención y la proposición de soluciones para la implementación del enfoque diferencial en discapacidad en el marco de los procesos de reparación a población desplazada. PAIIS le solicitó a la UARIV remitir información acerca de las medidas y homologación de variables ordenadas para identificar la interseccionalidad de personas con discapacidad y víctimas de desplazamiento, la población identificada desagregada de forma territorial, por género y edad (entre otros), los informes remitidos ordenados por la Corte Constitucional, las medidas de priorización y mejora del acceso a la reparación tomadas, los ajustes razonables, las articulaciones interinstitucionales y en general todas las medidas tomadas para dar cumplimiento al auto en cuestión.

En cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional, la Unidad para las Víctimas ha desarrollado una serie de iniciativas y programas orientadas a la protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad víctimas de desplazamiento interno. Como primera medida se destaca que la Unidad para las Víctimas estableció el Formato Único de Declaración-FUD para la solicitud de inscripción en el Registro Único de Víctimas-RUV. A través de dicho formato se consigna la declaración de la persona que manifiesta ser víctima del conflicto armado e incluye una la variables discapacidad por autorreconocimiento para poder implementar un enfoque diferencial de discapacidad a partir de la caracterización. De manera que la priorización para la realización del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral-PAARI parte de la focalización realizada con base en el RUV. Sumado a ello, la Unidad para las Víctimas ha diseñado e implementado diferentes estrategias como *“lo estamos buscando y es para algo bueno”* o *“Regístrate, reconoce tus capacidades para convertirlas en oportunidades, ¡La inclusión es un asunto de todos!”* con el propósito de actualizar y clasificar la información de las víctimas con discapacidad.

Sumado a ello, se destaca que con la expedición de la Resolución 583 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social, cuyo objeto consiste en implementar la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad -RLCPD, La Unidad para las Víctimas constituyó un espacio conjunto con el Ministerio de Salud con el fin de definir el proceso gradual para la certificación de la discapacidad para las víctimas. Por otro lado, la Unidad para las Víctimas implementó otro procedimiento para el reconocimiento y pago de la medida de indemnización administrativa a través de la Resolución 1049 de 2019. Dicho procedimiento contempla tres rutas de atención, una de ellas denominada *Ruta priorizada*, a través de la cual

Ahora bien, en materia de ajustes razonables, la Unidad para las Víctimas dio inicio a un trabajo dirigido a superar las fallas en temas de accesibilidad y adecuación de la Ruta Única con el objetivo de facilitar el acceso a los componentes y las medidas para las víctimas consagradas en la Ley 1448 de 2011. En cuanto a los avances, la Unidad menciona que “ha realizado ajustes en sus procedimientos que responden, entre otros, al enfoque de discapacidad, partiendo de la toma de la declaración para la valoración e inclusión en el RUV, actualización y registro de novedades de la condición de discapacidad en el registro; la entrega de la atención humanitaria, en cuyo procedimiento se tiene en cuenta el criterio de discapacidad para la generación de puntaje que suma en la vulnerabilidad del hogar, y por último la discapacidad como criterio para direccionar a las víctimas a través de la Ruta Priorizada”. Sumado a ello, la Unidad para las Víctimas expidió la Resolución No, 589 de 2017 “Por medio de la cual se adopta el protocolo para la toma de decisiones con apoyo para personas con discapacidad intelectual, psicosocial y múltiple para la entrega de medidas de atención, asistencia y reparación integral.” y se le han venido haciendo distintos ajustes y mejoras con base en las falencias de los pilotos implementados.

En relación con la priorización para la realización del Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral-PAARI para las personas con discapacidad en situación de desplazamiento forzado, la Unidad de Víctimas identificó la necesidad de ampliar los tiempos de atención de los servidores que toman o atienden las solicitudes a esta población, teniendo en cuenta los ajustes razonables para la comunicación que pueden hacerse necesarios para ciertos casos específicos. Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas reconoce que las conclusiones de la aplicación de los proyectos piloto consistieron en la necesidad de afianzar con mayor rigor acciones que tiendan a alcanzar los objetivos de la institución en relación con esta población, específicamente en cuanto a la identificación de riesgos y barreras.

Finalmente, en un trabajo conjunto entre PAIIS y la OIM se desarrolló el Protocolo para la Toma de Decisiones con apoyo en procesos de reparación integral a víctimas con discapacidad intelectual o mental psicosocial. El Protocolo fue elaborado para la UARIV a petición de la entidad como parte del cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto 173 de 2014. El Protocolo entonces plantea mecanismos y rutas que permitan dar cumplimiento a las obligaciones en cabeza del Estado para garantizar los derechos de las personas con discapacidad en el contexto del conflicto armado[[5]](#footnote-5). La garantía del ejercicio de la capacidad jurídica de las víctimas del conflicto con discapacidad es un imperativo para evitar perpetuar dinámicas de exclusión y discriminación. Esto, considerando que las barreras que obstaculizan el goce efectivo de los derechos humanos para las personas con discapacidad son, en gran medida, producto de las relaciones de poder prevalecientes en el contexto social. Si bien este instrumento está pensado para ser aplicado a todas las víctimas del conflicto (con independencia que sean o no víctimas de desplazamiento forzado) creemos que es de utilidad y relevancia toda vez que la inmensa mayoría de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia son desplazadas internas.

El protocolo es de obligatorio cumplimiento para los funcionarios de la UARIV y para otros operadores que, aunque no son funcionarios directos de la Unidad, intervienen en la Ruta integral y tienen la función de garantizar el acceso a las medidas de asistencia y reparación de víctimas.

**Desafíos actuales para garantizar la reparación y atención integral idónea, inclusiva y accesible para las personas desplazadas con discapacidad en Colombia. Conclusiones generales.**

Una política pública de atención y garantía de derechos a los desplazados internos con discapacidad que sea acorde a los estándares de derechos humanos, implica adoptar medidas y enfoques que busquen no solo agrupar a las personas con discapacidad en un grupo general de “personas vulnerables”, sino adoptar un enfoque especializado en las necesidades de las personas con discapacidad con el entendimiento de sus condiciones específicas. De lo contrario, adoptar enfoques que esconden a las personas con discapacidad en toda una bolsa de necesidades de personas vulnerables, como tienden a hacerlo los gobiernos locales y nacionales en sus políticas públicas, ignorará y, por lo tanto, mantendrá la marginalización de las personas con discapacidad.

Incluso, reconocerlos como grupos vulnerables, en lugar de personas con necesidades y derechos específicos, puede llevar a un análisis insuficiente de los riesgos que enfrentan las personas y, en particular, a ignorar sus capacidades. Ser categorizado como una persona vulnerable puede contribuir a la exclusión de oportunidades de empoderamiento, tales como actividades de educación y autosuficiencia, capacitación vocacional, herramientas, subvenciones comerciales y tierras.

Los formuladores de políticas necesitan datos para responder adecuadamente a las barreras sociales, económicas, políticas y culturales que impactan las vidas de niños y adultos con discapacidades. De manera similar, los responsables políticos necesitan datos para garantizar que los derechos y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes con discapacidades se abordan durante las crisis humanitarias. Primero, el conflicto armado tiende a socavar seriamente el proceso de recolección de evidencia cuantitativa. Los modelos médicos de discapacidad que continúan aplicándose por diversas entidades del Estado han ejercido una influencia considerable en la recopilación de datos y, a menudo, se han basado en etiquetas y definiciones estigmatizantes que pueden implicar discriminación contra las personas con discapacidad. Finalmente, los métodos y sistemas para recopilar datos sobre la discapacidad y el desplazamiento necesitan mejoras pues muchas veces las cifras oficiales comportan un sub registro que invisibiliza la dimensión de las necesidades de protección. Para empezar, el personal que recopila datos no siempre tiene la capacidad, las herramientas o los sistemas adecuados para capturar de manera confiable la discapacidad. Incluso cuando se recopilan datos programáticos sobre el acceso a la asistencia humanitaria y los servicios, no están desagregados por estado de discapacidad aunque sí lo estén por la situación de desplazamiento. Así lo ha insistido en diferentes oportunidades la UNICEF en lo relativo al tratamiento de los menores con discapacidad en el contexto de conflictos armados internos.

PAIIS, como parte de su trabajo de litigio en torno a la construcción de paz y defensa de los derechos de las víctimas del conflicto, tuvo conocimiento durante los últimos años de un caso concreto que ilustra muy bien los desafíos antes expuestos. Se trata de un menor de edad con discapacidad que fue reconocido como víctima del conflicto junto con su núcleo familiar. Por cuenta de la condición de víctima, la Ley 1448 de 2011 previa en su favor la asignación de una indemnización monetaria como parte del proceso de reparación integral.Sin embargo, la Ley también dispone que siempre que se trate de menores de edad, lo que le corresponda al menor a modo de indemnización debe direccionarse a un encargo fiduciario y los recursos sólo podrán ser retirados por el beneficiario de la indemnización una vez haya cumplido 18 años.

En el escenario de un Estado que estuviera en capacidad de garantizar el goce efectivo de los derechos de sus asociados y en particular de las víctimas del conflicto, el arreglo legal del encargo fiduciario no comportaría problema alguno. Sin embargo, en casos como el que llegó a conocimiento de la Clínica, la familia del menor y por ende, el mismo, no tenían acceso ni siquiera al mínimo vital, encontrándose en una situación de especial desprotección y en un estado de indefensión. Por ende, la madre del menor con discapacidad acudió a vías legales para buscar que le permitieran darle un uso anticipado a los recursos que le habían sido otorgados a su hijo por concepto de la indemnización. Claramente, con la intención de emplearlos directamente en la provisión de bienes y servicios mínimos necesarios para la supervivencia y vida digna del niño. Ello, pues esos recursos eran la única posibilidad de supervivencia e ingreso económico para la familia y para el niño.

Esta solicitud llegó a conocimiento de la UARIV que aplicando el mandato legal de la Ley 1448 de 2011 respondió sistemáticamente que ese desembolso anticipado no era posible.. Situaciones similares, en las que familias y menores de edad con discapacidad que fueron víctimas del conflicto armado interno no (bien sea por cuenta de un desplazamiento forzado o no) no tienen cubierto su mínimo vital y por ende se encuentran en condiciones de indignidad, ponen de presente los vacíos en las políticas públicas de atención a la población desplazada y a las personas con discapacidad, la necesidad de emplear un enfoque interseccional en lo relativo a la atención y reparación a las víctimas y la deuda del Estado respecto de la protección mínima de la vida digna y el mínimo vital de las víctimas con discapacidad.

Persiguiendo una solución a la problemática, la UARIV decidió desarrollar un proyecto de Resolución que permitiera tener un protocolo de acción y respuesta ante casos y solicitudes familiares. La solución para ese tipo de casos que fue planteada por la entidad en el proyecto de Resolución implicaba que se daría entrega de los recursos de la indemnización por reparación que les corresponde a las víctimas. Sin embargo, la entrega de los recursos no se haría para satisfacer los objetivos transformadores y de cambio estructural en la realidad de la víctimas (Tal como lo plantea la Ley 1448 de 2011). Por el contrario, el objetivo de la UARIV era permitir que las víctimas emplearán su indemnización para atender las necesidades básicas y poder cubrir el mínimo vital. Ello sin plantear siquiera una fórmula en la que el Estado se viera compelido a cumplir con sus obligaciones con estas personas. Es problemático, por decir lo menos, que el propio Estado le traslade a sus asociados el cumplimiento de sus obligaciones mínimas. Esto, en el marco de un proceso transicional, termina significando una revictimización de los beneficiarios puntuales, es decir, los menores de edad y en muchos casos de personas con discapacidad. En la exposición de motivos de la Resolución quedaba en evidencia también un profundo desconocimiento del marco jurídico nacional e internacional aplicable para la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Hasta la fecha PAIIS se ha opuesto a que la Resolución sea aprobada en esos términos aduciendo motivos de inconveniencia e ilegalidad del acto. Sin embargo, al momento de la presentación de esta contribución no es del todo claro cuál pueda ser la decisión de la UARIV respecto de esa Resolución.

Lo que sí es claro, es que la indemnización administrativa por ser víctima del conflicto debería ser una reparación concreta al hecho victimizante y no debería utilizarse para suplir las necesidades más básicas de subsistencia, las cuales están a cargo del Estado. Lamentablemente, muchas de las víctimas del conflicto, en un contexto de necesidades básicas insatisfechas y falta de atención por parte del Estado, ven en esta indemnización una oportunidad para brindarles ese mínimo a las personas con discapacidad de su familia. En este contexto de vulnerabilidad la indemnización no significa una mera reparación por el conflicto, sino una oportunidad de supervivencia.

Sin embargo, como se advirtió con anterioridad, naturalizar que esta situación siga presentándose y que las víctimas se vean obligadas a emplear la reparación económica para cubrir el mínimo vital llevaría a desnaturalizar la noción y objetivo de la indemnización y a normalizar el incumplimiento de las más mínimas obligaciones prestacionales en cabeza del Estado respecto de sus asociados más vulnerables. Es por ello que resulta urgente que esta resolución sea acompañada o comporte otras acciones para permitir que cuando la UARIV tenga conocimiento de casos similares los pueda poner en conocimiento de las entidades del Estado que estén llamadas a garantizar las obligaciones. Esto con el fin de garantizar, como se ha insistido, que el Estado cumpla y se haga cargo -finalmente- de las obligaciones que ha incumplido de manera sostenida respecto de las personas a las que esta Resolución pretende beneficiar.

En virtud de todo lo anterior, es posible afirmar que en Colombia es esencial que se incorpore un enfoque basado en los derechos de la discapacidad en el proceso de construcción de paz en curso. Esto es especialmente necesario en lo relativo a las actuaciones de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, así como las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Queda mucho por hacer para garantizar el disfrute pleno y equitativo de los derechos humanos por parte de todas las personas con discapacidad en Colombia, especialmente para las víctimas del conflicto armado en situación de desplazamiento.

Adicionalmente, es evidente que las respuestas de las entidades del Estado en materia de cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional no son satisfactorias. Por el contrario, permiten concluir que en muchos casos las acciones emprendidas o bien no responden a una política que las articule, o bien no han contado con procesos serios de evaluación de resultados en lo atinente a la mejoría en el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad víctimas del conflicto y en particular aquellas afectadas por el desplazamiento interno. En materia de la política pública de asistencia y reparación se debe insistir que a pesar de los desarrollos constitucionales y legislativos, aún hace falta la aplicación de un enfoque interseccional que atienda y de cuenta de las complejidades que atraviesan las necesidades y experiencias vitales de las personas desplazadas con discapacidad.

Por ende, es dable afirmar que si bien se han dado importantes reconocimientos y avances legales y jurisprudenciales en materia de los derechos de las personas con discapacidad víctimas de desplazamiento, la implementación de esas medidas aún es insuficiente y requiere mayor compromiso y voluntad por parte de los gobiernos del orden nacional, local y regional.

**Anexos:**

* **Ficha jurisprudencial elaborada por PAIIS del Auto 006 de 2009 proferido por la Corte Constitucional colombiana.**
* **Ficha jurisprudencial elaborada por PAIIS del Auto 173 de 2014 proferido por la Corte Constitucional colombiana.**
* **Protocolo para la Toma de Decisiones con apoyo en procesos de reparación integral a víctimas con discapacidad intelectual o mental psicosocial elaborado por PAIIS y la OIM para la UARIV.**
* **Informe general de cumplimiento a la solicitud contenida en el décimo segundo punto de la parte resolutiva del Auto 173 de 2014 elaborado por el Ministerio de Justicia y el Derecho.**

Se trata del informe que fue entregado por el Ministerio de Justicia y el Derecho del Estado colombiano el pasado mes de noviembre de 2019 a modo de respuesta al seguimiento que se realizó desde PAIIS al cumplimiento de las órdenes del Auto 173 de 2014 de la Corte Constitucional colombiana. A pesar que la solicitud de PAIIS abarcaba todo lo realizado en materia de cumplimiento del Auto desde el 2014 hasta la fecha, el Ministerio se limitó a entregar el informe anexado que fue publicado, precisamente en el 2014.

**Nota Aclaratoria:** El contenido del presente documento no compromete la postura de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes ni de ninguno de los miembros de PAIIS no firmantes.

Cordialmente,



JULIANA BUSTAMANTE REYES

Directora

**Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIIS**

Universidad de los Andes



RAFAEL ALEJANDRO MENDOZA MOJICA

Estudiante PAIIS

Universidad de los Andes

****

SOFÍA FORERO ALBA

Estudiante PAIIS

Universidad de los Andes



AGUSTÍN HERNÁNDEZ GUZMÁN

Estudiante PAIIS

Universidad de los Andes

1. *“El texto del artículo constitucional establece que: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”* (Artículo 13, CP, 1991). [↑](#footnote-ref-1)
2. El Modelo de Operación es un instrumento creado en el 2014 por la UARIV con ocasión de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) como un mecanismo para darle aplicación al enfoque diferencial en género y de paso también al enfoque diferencial en discapacidad.. Este instrumento permite consolidar en la práctica de atención y reparación a las víctimas el enfoque transformador que permite un cambio estructural en la realidad de las víctimas. Enfoque que caracteriza la noción de reparación integral en la referida legislación colombiana. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tal y como se expondrá con posterioridad, la Sentencia de tutela T-025 de 2004 la Corte Constitucional colombiana declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI) ante la violación sistemática, masiva y persistente de los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, como consecuencia de la falta de políticas públicas idóneas para prevenir y asistir a las víctimas de este delito. Esa sentencia se ha comprendido como la decisión más relevante y trascendente para la protección de los derechos humanos de las personas víctimas de desplazamiento. Desde entonces, la Corte Constitucional cuenta con una sala de seguimiento a esta problemática, y a través de una prolífica jurisprudencia posterior ha profundizado en los riesgos que enfrenta dicha población y hace vigilancia de las acciones tomadas por el gobierno para solucionar esta problemática. Particularmente, los Autos 006/09 y 173/14 han sido providencias que desarrollan el espíritu de la Sentencia T-025/04 y le han permitido a la Corte realizar una rendición de cuentas en materia de cumplimiento a los entes estatales responsables. [↑](#footnote-ref-3)
4. La Corte Constitucional expresamente ordenó que la ejecución de esos cinco proyectos debía estar a cargo de Acción Social, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio del Interior y de Justicia, al ICBF, al Ministerio de Educación, Ministerio de Defensa, el Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Medio Ambiente, de Vivienda y al Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonales. [↑](#footnote-ref-4)
5. El Protocolo no constituye en sí mismo una medida de reparación integral, sino que es un mecanismo orientado a garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a las medidas de asistencia y reparación para las víctimas con discapacidad intelectual/cognitiva o mental-psicosocial. [↑](#footnote-ref-5)