

**PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD EN COLOMBIA: UNA
MIRADA A LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DESDE UN ENFOQUE
DIFERENCIAL**

**MARÍA ROSA BULA POLO
IVÁN DANIEL PACHECO DURANGO**

**UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS
MONTERÍA, CÓRDOBA
2021-II**

**Personas En Condición De Discapacidad En Colombia: Una Mirada A La Política
Pública Nacional Desde Un Enfoque Diferencial**

**María Rosa Bula Polo
Iván Daniel Pacheco Durango**

**Asesora
PhD (C) Mg. Daniela María Orozco Poveda**

Trabajo de Monografía para Optar al Título de Abogado

**Universidad De Córdoba
Facultad De Ciencias Económicas, Jurídicas Y Administrativas
Departamento De Ciencias Jurídicas
Línea De Investigación: Derecho Público
Montería, Córdoba
2021-II**

AGRADECIMIENTOS

Especiales agradecimientos a la Universidad de Córdoba y a sus directivas por haber abierto las puertas de sus aulas de clase para realizar este trabajo.

Gracias a la profesora Solvey Estrada, Coordinadora del Diplomado en Políticas públicas con el enfoque diferencial y de género, desde una perspectiva de los derechos humanos, adscrito al Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Córdoba.

Gracias a la profesora Daniela María Orozco Poveda, por haber asesorado este trabajo de grado, por su dedicación, y sobre todo por el conocimiento y la enseñanza aportada.

DEDICATORIA

A Dios, por la vida y sus bendiciones.

A mi familia, por el apoyo incansable y la dedicación.

A mis amigos, por las enseñanzas de vida.

A los docentes del programa de Derecho,

por su esmero y labor educativa.

Iván Daniel Pacheco Durango

.....

A Dios principalmente, que nunca me desampara.

A mi familia, por forjar mi carácter.

A mis amigas, que siempre me han apoyado.

A todos los profesores, que ayudaron en mi formación integral.

María Rosa Bula Polo

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD COMO SUJETOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	3
CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO SOBRE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD	9
CAPÍTULO III: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD.....	16
CONCLUSIONES	21
BIBLIOGRAFÍA	22

RESUMEN

El principio de enfoque diferencial supone una atención especial a aquellos grupos poblacionales que históricamente han sido marginados y excluidos por su condición de género, edad, etnia o condición de discapacidad. En Colombia, como respuesta a ello se ha venido expidiendo normatividad legal vigente en la materia que busca la garantía y acceso a derechos a estas poblaciones.

En cuanto a discapacidad, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia emanada de las altas cortes, ha sentado bases para fomentar la inclusión de las personas en condición de discapacidad. De ellas ha emanado un compendio de leyes, decretos y resoluciones internas que reglamentan las diferentes temáticas relacionadas.

Con el advenimiento de instrumentos internacionales en la materia, se creó una Política Pública Nacional para atender a las personas en condición de discapacidad, la cual ya fue ajustada en una ocasión por el documento CONPES 166 de diciembre de 2013. No obstante, los avances en la implementación de cinco estrategias transversales de dicha política han sido insuficientes y persisten retos por superar.

PALABRAS CLAVE:

Personas En Condición De Discapacidad, Enfoque Diferencial, Política Pública

ABSTRACT

The principle of differential approach assumes special attention to those population groups that have historically been marginalized and excluded due to their gender, age, ethnicity or disability status. In Colombia, in response to this, current legal regulations have been issued on the matter that seeks to guarantee and access rights to these populations.

Regarding disability, the Political Constitution of 1991 and the jurisprudence emanating from the high courts, have laid the foundations to promote the inclusion of people with disabilities. From them has emanated a compendium of laws, decrees and internal resolutions that regulate the different related issues.

With the advent of international instruments on the matter, a National Public Policy was created to care for people with disabilities, which was already adjusted on one occasion by the CONPES 166 document of December 2013. However, progress in the implementation of five transversal strategies of this policy has been insufficient and challenges remain to be overcome.

KEYWORDS:

People With Disabilities, Differential Approach, Public Policy

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con un informe elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE (2020), el 7,1% de la población de Colombia, equivalente a 3.134.037 personas poseen dificultades para realizar actividades elementales diarias, de los cuales 1.784.372 indicaron poseer problemas en los niveles de severidad 1 o 2 según la escala del Washington Group¹. De estos, el 54% son mujeres, y los departamentos con mayor porcentaje respecto al total de la población, de personas con dificultades en dichos niveles 1 o 2 son Nariño, Cauca y Putumayo.

Por otra parte, con base en el análisis de clases sociales realizado con datos obtenidos de la Encuesta de Calidad de Vida 2016 (ECV), se percibe que entre quienes manifiestan tener una o más limitaciones permanentes, un 70% pertenecen a las clases pobre y vulnerable; además que el 66,8% están por debajo de un puntaje de 50 en el SISBEN, lo cual implica que la mayoría cuenta con condiciones socioeconómicas de mayor vulnerabilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

En ese mismo sentido, en relación con el acceso al derecho fundamental de educación, un 42% de personas en condición de discapacidad mayores de 24 años, alcanzaron como nivel máximo la primaria, el 20%, la secundaria; un 31% no alcanzó nivel educativo alguno, mientras que el 32% no saber leer ni escribir. Del grupo de personas en condición de discapacidad entre los 5 y 24 años, el 41 % indicó no estar escolarizado. De ellos, el 65 de cada 100 planteó su condición de discapacidad como principal explicación para no estudiar (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

¹ 1. No puede hacerlo, 2. Tiene mucha dificultad, 3. Tiene alguna dificultad, 4. No tiene dificultad

En cuanto a la consecución de un empleo, 167.729 personas en condición de discapacidad se encuentran laborando; de ellas, el 80% no tiene ningún tipo de relación laboral mediante contrato. Por otro lado, 57.639 manifiestan que se encuentran en busca de un trabajo (Ministerio de Salud Nacional, 2018).

De acuerdo con la sala situacional de las personas en condición de discapacidad, en 2018, los mayores obstáculos para la circulación y desplazamiento se hallaban en las calles y en los vehículos públicos. También se encuentran impedimentos en los andenes, parques, centros médicos, sitio de trabajo y centros educativos (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Las condiciones de pobreza extrema en relación con el derecho a una vida digna, el acceso al derecho fundamental de educación, las barreras para acceder al mercado laboral y para la accesibilidad a espacios físicos y digitales, son situaciones que colocan a las personas en condición de discapacidad, al interior del grupo de poblaciones con enfoque diferencial. Lo anterior implica que el gobierno debe implementar las políticas, planes, programas y proyectos necesarios y suficientes para la garantía de sus derechos.

Este trabajo realiza un recorrido por la situación de las personas en condición de discapacidad en Colombia, iniciando con una mirada a la protección especial que les brinda la Constitución Política de 1991, describiendo la regulación expedida en la materia, y finalizando con un análisis de la política pública nacional.

CAPÍTULO I: PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD COMO SUJETOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

La Ley de Víctimas incluye en su articulado, normas que garantizan el denominado principio de enfoque diferencial. El artículo 13 de la citada ley, establece que este: *“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”* (Albarracín Caballero & Rincón, 2013). En este sentido, se puede colegir que el principio de enfoque diferencial gira la mirada de las altas esferas gubernamentales, y en general de toda la sociedad y sus sectores, a la aplicación de políticas públicas, planes, programas y proyectos que tengan como objetivo la especial atención de aquellos grupos contra mayoritarios que históricamente han sido discriminados y olvidados, producto de las dinámicas sociales de Colombia. Es decir, similar al principio del derecho ambiental de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, el enfoque diferencial, distingue y atiende de manera especial a aquellos que no lo han sido.

Al respecto, desde una perspectiva jurídica, el enfoque diferencial plasmado en la Ley de Víctimas no puede ser más que una respuesta del Estado colombiano a las obligaciones asumidas que dispone la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Estado debe, entonces, generar condiciones que ayuden a las poblaciones más vulnerables alcanzar un nivel de igualdad sustantiva con el resto de la población, para evitar utilizar el término discriminación positiva. Indica también la Ley de Víctimas que el enfoque diferencial prioriza a aquellos que han sido vulnerados y se

consideran diferentes en razón a su etnia, sexo, identidad de género, ciclo vital y discapacidad (Figueroa, Palacio Pardo, & Amado Carreño, 2020).

El concepto sobre las personas en condición de discapacidad históricamente ha sido desfavorable, ya que traen consigo limitaciones funcionales de la persona. Es por esto que el término ha ido mutando con el paso del tiempo. Por ejemplo, las culturas antiguas asociaban el concepto de discapacidad con enfermedad y castigo. El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE (2004) afirmó que durante los últimos años se han utilizado diferentes términos para identificar a la población con discapacidad como impedidos, minusválidos, discapacitados y desvalidos. No obstante, el Ministerio de Salud y Protección Social expone el concepto como *“un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”* (Martínez, 2019).

En ese mismo sentido, el enfoque con el cual se ha medido históricamente la discapacidad también ha evolucionado, pasando de un enfoque meramente biomédico, a través del cual era entendida desde la carencia física, intelectual o sensitiva, también como padecimiento que requería de asistencia médica, o simplemente una enfermedad mental. Luego, se empezó a tener en cuenta el enfoque del funcionamiento humano, el cual se refería a la posibilidad de las personas para realizar actividades elementales diarias que le permiten existir, su cuidado personal, su autonomía, integrar un hogar y una comunidad (ONU, 2010). Finalmente, se ha venido teniendo en cuenta el enfoque social promovido por el *Washington Group on Disability Statistics*, el cual habla del resultado del contacto que tiene una persona con un impedimento funcional y un entorno poco flexible, que genera como consecuencia, la incapacidad de participar plenamente de la sociedad (DANE, 2019).

Una nueva perspectiva de las personas con discapacidad fue adoptada por el enfoque social, ya que diferencia entre una deficiencia (por ejemplo, la imposibilidad de levantar las piernas) y una discapacidad. En otras palabras, no se puede equipar una discapacidad con una deficiencia, sino que ésta nace a partir del contacto que tiene la persona y sus capacidades funcionales con el entorno (Washington Group on Disability Statistics, 2020).

En Colombia, el marco jurídico de salvaguardia de los derechos de las personas en condición de discapacidad se compone de las disposiciones legales internas, así como aquellas de derecho internacional o naturaleza externa, que conforman un entablado en constante cambio e interacción, a través del concepto de bloque de constitucionalidad (Leyer Editores, 2017). La Convención sobre los Derechos de las Personas en condición de Discapacidad CDPD, indica que son *“aquellas personas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”* (Organización de las Naciones Unidas, 2006). Además, la Convención sobre los Derechos de las Personas en condición de Discapacidad CDPD fue aprobada mediante la ley 1346 de 2009, declarada exequible por la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-293 del 22 de Abril de 2010. Con ella se reconoce a las personas con discapacidad como sujetos plenos de todos los derechos, enfatizando en la igualdad y la no distinción con ocasión de discapacidad, e instaurando el modelo de derechos humanos de la discapacidad (Pedreros Puentes, 2019).

En el ordenamiento jurídica interno, la Constitución Política de 1991, estructuró un concepto diseñado para proteger y brindar un auxilio reforzado a las personas en situación de discapacidad con miras a que el goce pleno de sus derechos fundamentales se garantice. Se constituye entonces, en el hito que marca un inicio respecto a los cambios y desarrollo del

ordenamiento jurídico cuyo fin es la promoción y garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Además, compromete al Estado colombiano a asegurar para sus ciudadanos los derechos fundamentales en condiciones de igualdad y justicia. En este sentido, desde la definición de sus principios y el cuerpo de su articulado, la Carta Política a través de la lucha contra la discriminación, el reconocimiento de derechos propios de la población en condición de discapacidad, y la interpretación integral de prerrogativas y carencias, tiene como finalidad la protección de sus derechos y propender por el respeto de su dignidad humana (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Además de la figura del bloque de constitucionalidad, la Carta anuncia varias normas específicas sobre el tema. Dentro del articulado constitucional se hace referencia clara a los derechos fundamentales de las personas que gozan de especial protección ante la ley como es el caso de las personas en condición de discapacidad. Así mismo, se dictan disposiciones específicas sobre sus derechos a la salud, al trabajo, a la educación, a la participación y a la cultura. Igualmente, respecto a la participación y la plena inclusión social, se indica la obligación del Estado de eliminar las barreras que las limitan (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

La adopción de medidas encaminadas a asegurar la igualdad real de grupos marginados o reprimidos se ordena en el artículo 13. La implementación de políticas públicas para prever, rehabilitar e integrar socialmente a las personas en condición de discapacidad, se establecen como obligación estatal en el artículo 47. El fomento para la formación y certificación profesional a todo el que lo requiera y la garantía de trabajo coherente con las condiciones de salud de las personas con discapacidad, se declaran como deber en el enunciado 54. Finalmente, el 68 establece la obligación de fomentar la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales. Tales normas

instituyeron obligaciones a cargo del Estado, que tienen como objetivo adoptar medidas para lograr una igualdad real de trato, condiciones, protección y oportunidades de todas las personas, con un especial interés en la promoción, protección y garantía de quienes se encuentran en condición de discapacidad (Leyer Editores, 2017).

La jurisprudencia nacional también ha sentado bases para la protección de los derechos de personas en condición de discapacidad. Así, la Corte Constitucional ha reiterado que:

“Las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. Esta declaración se soporta en la existencia de un deber constitucional de protección fundado en las condiciones singulares de vulnerabilidad y eventualmente de desprotección, que hace que tal población requiera de atención especial por parte del Estado y de la sociedad en general” (Sentencia C-824/11, 2011)

En lo atinente a la protección de derechos de personas con discapacidades, se ha venido dando una transformación rápida en el ámbito internacional, incluido un cambio de paradigma frente a la situación. No obstante, los cambios en la usanza de las expresiones no se dan de forma sincrónica, sino que está retrasado y se siguen utilizando ambigüamente términos como los de *“discapacitado”* y *“minusválido”*, a la par que se utilizan otros más adecuados con el nuevo esquema de comprensión como barrera social (Leyer Editores, 2017).

Este Tribunal, mediante sentencia C 458 del 22 de Julio de 2015, condicionó la constitucionalidad de ciertas expresiones a una comprensión coherente con la normatividad internacional vigente, la cual no implica cargas despectivas para las personas en situación de discapacidad. En ese orden de ideas, declaró exequibles expresiones como *“invalido”*, *“con capacidades excepcionales”* y *“sordo”*. Igualmente decretó la exequibilidad condicionada de expresiones como *“los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales”*, entendiendo que

debe cambiarse por “*personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial*”; “*minusvalía*”, siempre y cuando se reemplace por “*invalidéz*”; “*discapacitados*”, mientras se cambie por “*personas en situación de discapacidad*”, entre otros (Leyer Editores, 2015).

En suma, el enfoque diferencial trajo consigo una nueva mirada y perspectiva de aquellos grupos poblacionales que, por sus condiciones especiales, merecen un trato diferente. Con él, con la Convención sobre los Derechos de las Personas en condición de Discapacidad CDPD hecha norma interna a través del bloque de constitucionalidad, y con las normas superiores contenidas en la Carta Magna, Colombia ha venido, paulatinamente reconociendo derechos y a las personas en condición de discapacidad como sujetos de especial protección constitucional.

CAPÍTULO II: MARCO JURÍDICO SOBRE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

El marco jurídico que regula la discapacidad en Colombia está enmarcado en lo dispuesto en el articulado que sobre la temática se encuentra en la Constitución Política de 1991 y, en lo dispuesto en las Convenciones internacionales que tratan el tema de las personas en situación de discapacidad y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad definido en el artículo 93 de la Carta Magna.

En ese sentido, analizar el marco jurídico sobre las personas en situación de discapacidad, requiere que se haga un recorrido jurídico temporal de esta normatividad, puesto que, algunas de las diversas leyes, decretos y resoluciones, han sufrido modificaciones en base al desarrollo que de la temática, se ha dado en el país.

Para iniciar este recorrido, hay que empezar diciendo que, en Colombia, el Estado está obligado a que, las personas en condición de discapacidad tengan un trato igualitario a las demás, más aún, estas personas son sujetos especiales de derecho, pues tienen una protección reforzada dada sus condiciones físicas o mentales, pues, es claro que se encuentran en circunstancias de debilidad (Constitución Política, 1991) (Art. 13). De igual manera, el Estado está obligado a provisionar, rehabilitar e integrar socialmente, a través de políticas sociales, a las personas en situación de discapacidad (Constitución Política, 1991) (Art. 47). Así mismo, es obligación de los empleadores y del Estado, garantizar que las personas en situación de discapacidad tengan acceso a un trabajo digno que se encuentre acorde con sus condiciones de salud (Constitución Política, 1991) (Art.54). En el aspecto educacional, el Estado está obligado a ofrecer a las personas en situación de discapacidad el acceso a la educación formal (Constitución Política, 1991) (Art. 68).

Para el año de 1992, se definen en Colombia como para toda el área Iberoamericana, las políticas integrales para la atención de las personas en situación de discapacidad (Declaración de Cartagena de Indias, 1992)

Los anteriores articulados citados de la Carta Magna conforman el fundamento que soportan las normatividades subsiguientes que vienen a regular el tema de las personas en situación de discapacidad. Así pues, continuando con este recorrido jurídico, el Estado colombiano cumpliendo con lo dispuesto en la Asamblea de las Naciones Unidas (ONU) de 1992 y reglamentado por la Resolución No. 1993/29 del 5 de marzo de 1993, declara el 3 de diciembre como día nacional de las personas en situación de discapacidad (Decreto 2381 de 1993).

Continuando con el recorrido, en el año 1994 se emana la ley 163 donde se les brinda el derecho al voto a las personas en condición de discapacidad, las cuales pueden ejercerlo si se encuentran acompañadas (Ley 163, 1994) (Art. 16). Para el año de 1997, se expidieron las leyes 361 y 368 donde se establecen los mecanismos de integración social (Ley 361, 1997) (Art. 3) y se crea establece la creación de programas de la red de solidaridad a personas en situación de discapacidad, respectivamente (Ley 368, 1997) (Art. 11). Posteriormente, en el año 2002, se emite la ley 702, *“la cual establece la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas en situación de discapacidad”* (Ley 762, 2002), al aprobar la Convención Interamericana de 1999, creada para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Dicha Convención fue ratificada por el Congreso de Colombia el 12 de abril de 2003.

Seguidamente, en la Ley 909 2004 se protege el acceso de las personas en situación de discapacidad al empleo público y la carrera administrativa en entidades del Estado (Ley 909, 2004) (Art. 2).

Por su parte, la Ley 982 de 2005 en su articulado, permite la equiparación de oportunidades para las personas en situación de discapacidad que específicamente sufren de sordera y los que son sordo- ciegos. (Ley 982, 2005).

Posteriormente, la Ley 1098 2006, establece dentro del Código de infancia y adolescencia, una protección especial para los menores en situación de discapacidad (Ley 1098, 2006).

Para el año 2008, se emite la Ley 1257, *“por medio de la cual se busca la sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”* (Ley 1257, 2008), especialmente las que se encuentran en situación de discapacidad

A su vez, la Ley 1306 de 2009, establece la normatividad para la protección de personas en situación de discapacidad mental y, de igual manera, establece el régimen de la representación de las personas con discapacidad mental absoluta (Ley 1306, 2009) (Art 13).

Por su parte, la Ley 1346 de 2009, se refuerza la normatividad interna de las personas en situación de discapacidad, al aprobarse, por medio de esta Ley, la Convención de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 (Ley 1346, 2009).

Siguiendo con el recorrido, se tiene la Ley 1275 de 2009, la cual establece los lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que, por presentar enanismo, son consideradas como personas en situación de discapacidad (Ley 1275, 2009).

En lo que respecta a la Ley 1448 de 2011, ésta fue emitida con la intención de *“establecer medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno”* (Ley 1448, 2011), donde se considera a las personas en situación de discapacidad y se les da un tratamiento con un enfoque diferencial y preferencial en la atención en salud, restitución de vivienda y programas de rehabilitación

El Decreto 4800 de 2011, establece la reglamentación de la Ley 1448 de 2011 y, además, dicta disposiciones con respecto a las a personas en situación de discapacidad en lo referente al desarrollo de los principios de gradualidad y progresividad para una reparación efectiva y eficaz, en la solicitud de registro, en lo que respecta a la educación superior y en lo referente a los componentes de alimentación (Decreto 4800, 2011).

Seguidamente, se tiene el Decreto 19 de 2012, en él se establece que las entidades del Estado tienen la obligación de generar mecanismos de atención preferencial a personas en situación de discapacidad, así como determinar su no discriminación en la presentación de declaraciones y realización de pagos (Decreto 19, 2012) (Art 26).

Para el año 2013 el Consejo Nacional de política económica y Social – CONPES, emite el documento social Compes161, en este se le da una especial protección a las mujeres en situación de discapacidad, así como a su familia, al incluir lo ordenado para el sector salud en la Ley 1257 de 2008, especialmente en lo que tiene que ver con la reglamentación para la implementación de las medidas de atención (CONPES Social, 2013) (Art 19).

La Ley Estatutaria 1618 de 2013, establecen *“las disposiciones que permiten garantizar el pleno ejercicio de los Derechos de las Personas en situación de discapacidad”* (Ley Estatutaria 1618, 2013).

Por su parte, el CONPES social 166 de 2013, viene a ser uno de los documentos más importantes para la atención de las personas en situación de discapacidad, puesto que define:

“Las estrategias, los lineamientos y recomendaciones que, en conjunto con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, permitirán avanzar en la implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social - PPDIS, la cual está basada en el derecho a la igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las Personas en situación de discapacidad” (CONPES Social, 2013) (Art 19).

Por su parte, la Resolución 848 de 2014, establece “*los lineamientos, criterios y tablas de valoración diferenciales para el hecho victimizante en las personas en situación de discapacidad en lo referente a lesiones personales, físicas y psicológicas*” (Resolución 848, 2014).

Continuando con el recorrido, se tiene la Ley 1752 de 2015, la cual modifica la Ley 1482 de 2011, permitiendo sancionar penalmente la discriminación contra las personas en situación de discapacidad, lo que permite elevar a delito la discriminación por motivos de discapacidad (Ley 1752, 2015).

Seguidamente, se tiene la Ley 1753 de 2015, en la cual se da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 en lo referente a aspectos técnicos pedagógicos, los cuales deben contener estándares de inclusión y accesibilidad a las personas en situación de discapacidad, a que estos tengan una atención intersectorial, dando así cumplimiento también a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1753, 2015).

También se tiene la Circular No. 040 de 2015, la cual brinda Lineamientos en salud para las personas en situación de discapacidad en lo que respecta a la identificación que de éstos debe hacerse cuando existan riesgos y desastres, dándole un enfoque diferencial en el tratamiento de la obtención de información (Circular 040, 2015).

La Ley Estatutaria 1757 de 2015, por medio de esta Ley se le da la oportunidad a las personas en situación de discapacidad de participar en las decisiones que tome el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (Ley 1757, 2015).

De igual manera, se tiene la Circular Conjunta Externa No. 15 de 2015, por medio de la cual “*se le da un trato especial en el registro de localización y caracterización de niños,*

niñas y adolescentes escolarizados que están en situación de discapacidad”, incluyéndolos dentro del programa de más familias en acción (Circular Externa No 15, 2015).

Continuando con este recorrido jurídico, se tiene la Resolución No.1516 de 2016, por medio de la cual, se promueve el registro de los beneficiarios de las modalidades de atención en población en situación de discapacidad, a través del “*Lineamiento técnico para la atención de niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años con derechos inobservados, amenazados o vulnerados*”, que están en situación de discapacidad (Resolución 1516, 2016).

De igual manera, se tiene la Resolución 7155 de 2016, en la cual se aprueban “*los lineamientos técnico-administrativos de la ruta de actuaciones y modelo de atención para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años en situación de discapacidad, cuyos derechos se encuentran amenazados, inobservados o vulnerado*” (Resolución 7155, 2016).

También se tiene la Ley 1804 de 2016, por medio de esta Ley se establece “la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre,” dándoles especial tratamiento a los Derechos de los niños y niñas en situación de discapacidad (Ley 1804, 2016). Así mismo, se tiene la Ley 1856 de 2017, la cual hace un reconocimiento a las personas consideradas de talla baja (enanismo) declarándose el 25 de octubre como el día nacional de las personas de talla baja (Ley 1856, 2017). Para el 2018 se expide la Ley 1878, esta Ley modifican algunos artículos de la ley 1098 de 2006, relacionados con las personas en situación de discapacidad (Ley 1878, 2018).

A su vez, el Decreto 1350 de 2018, permite adicionar el Título 3, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, denominado de las personas con discapacidad y se adiciona un capítulo sobre las medidas para la creación y funcionamiento de las organizaciones de personas en situación de discapacidad (Decreto 1350 de 2018).

Finalmente, se tiene la Ley 1955 de 2019, por medio de esta Ley se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En el cual se propende, a través de un pacto por Colombia y la equidad, la inclusión social de las personas en situación de discapacidad (Ley 1955, 2019) (Art 3).

CAPÍTULO III: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

La política pública puede definirse como *“el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental... es decir, de los actos y de los ‘no actos comprometidos’ de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia”*. El proceso de políticas públicas se puede describir en tres momentos precisos: la formulación, la implementación y la evaluación. Cada una de estas etapas se define no como una etapa definitiva de la política pública, sino como momentos que configuran su dinámica y retroalimentación (Gómez Buitrago, 2017).

En Colombia, la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS) nació a partir del proceso de difusión de la Convención sobre los Derechos de las Personas en condición de Discapacidad CDPD. A partir de su ratificación, en mayo de 2011, Colombia empezó a asumir compromisos en el escenario internacional, siguiendo el ejemplo de otros países de la región. Pero no fue sino hasta 2013, cuando el Ministerio del Interior impulsó la política de discapacidad en el país, logrando la promulgación de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y del CONPES 166 de 2013 (Luna Ruiz, Carvajalino Guerrero, & Sierra García, 2018).

La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS) se desarrolla en el documento CONPES 166 de diciembre de 2013, que rediseñó la política establecida previamente en el documento CONPES 80 de 2004. Con una idea de la discapacidad comprendida a partir de un enfoque de derechos y no a partir del manejo social del riesgo, la nueva política define y precisa los lineamientos, estrategias y recomendaciones para el Estado, la sociedad civil y la ciudadanía. Para ello, se plantea como objetivo

fundamental “*garantizar el goce pleno, y en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas en condición de discapacidad, a través del fortalecimiento de la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social*” (Luna Ruiz, Carvajalino Guerrero, & Sierra García, 2018).

La política, además, plantea cinco estrategias. La primera busca la transformación de lo público, desde el punto de vista de inclusión laboral, accesibilidad al transporte, entre otras. La segunda se orienta en otorgar garantías judiciales para el acceso a la justicia. La tercera, promueve la organización, movilización e incidencia política de las personas en condición de discapacidad, mediante la asesoría y acompañamiento permanente. La cuarta se enmarca en desarrollar capacidades institucionales en salud, educación y trabajo. Finalmente, la quinta plantea el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles a personas con discapacidad (Consejo Nacional de Política Económica y Social , 2013).

La política fue construida a partir de un ejercicio colectivo, que inició con recolección de insumos en 11 encuentros con la participación de personas en condición de discapacidad, familiares, organizaciones sociales, entre otros. Estos resultados se analizaron bajo la Metodología de Marco Lógico, identificando problemas, alternativas de solución y ejes prioritarios. Luego se realizó una mesa de concertación nacional y 36 talleres de validación. El documento producto de este ejercicio metodológico, consta de 3 partes: i) diagnóstico, ii) plan de acción, y iii) mecanismo de seguimiento (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Con miras a generar recomendaciones para fortalecer sus acciones, el Departamento Nacional de Planeación (2021) publicó un informe de evaluación de resultados de la Política Pública Nacional De Discapacidad (PPDIS) s, donde a nivel general, los principales resultas

señalan que hay avances importantes en el país, pero también siguen existiendo retos que requieren esfuerzos para continuar avanzando.

En tal sentido, para la primera estrategia, se encontró que se ha podido tomar decisiones con la información del Observatorio Nacional de Discapacidad (OND), pero aún no lo conocen todos los actores. Para la segunda se concluye que se ha prosperado con el fortalecimiento del ejercicio de la capacidad jurídica de las Personas con Discapacidad (PcD), en el entendido de que la Ley 1996 de 2019 elimina la interdicción. En cuanto a la tercera estrategia, se colige que en los territorios, el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de Discapacidad (OSD) es desigual.

Respecto a la cuarta estrategia se indica que la inclusión de niño y niñas con Discapacidad (NNcD) en la educación preescolar avanza en el acceso a la educación básica y primaria, sin embargo se requieren ajustes para la accesibilidad en las Instituciones Educativas (IE). Siguen existiendo limitaciones para la inclusión laboral, escasas oportunidades de empleo y muy pocos emprendimientos para las personas en condición de discapacidad. En cuanto a salud, la cobertura es universal, pero algunos servicios presentan restricciones.

Y con respecto a la última estrategia, se identifica una gran voluntad desde la oferta de TICs, pero su uso es aún muy restringido. Concentradas en los centros de ciudades, se identifican algunas mejoras en la accesibilidad, sin embargo en la mayoría de los espacios persisten barreras comunicativas, físicas y actitudinales.

Ahora bien, el **Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad**, dentro de sus pactos transversales, definió el Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad, en el cual el gobierno colombiano reconoce que si bien el país viene implementando la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social

(PPDIS), la atención integral a las personas en condición de discapacidad presenta desafíos acumulados en aptitud, oportunidad y conveniencia, y en la implementación de estrategias de promoción de la inclusión social, educativa, laboral y emprendimiento para la generación de ingresos; también, en el fortalecimiento del marco institucional responsable de la articulación y control de las políticas públicas para las personas en condición de discapacidad.

Indica además, que las personas con discapacidad son más pobres, cuentan con menos oportunidades laborales e insuficientes herramientas para el adelanto de sus proyectos de vida, evidenciado en que el 80% de este grupo poblacional no tiene ningún tipo de contrato laboral. También señala que las personas con discapacidad se enfrentan a barreras para ejercer sus derechos y acceder a la justicia. Finalmente muestra que las personas con discapacidad encuentran barreras para su movilidad en la infraestructura urbana, transporte y en el acceso a la información y comunicaciones, argumentando que los mayores impedimentos se presentan en las calles, transporte público, aceras, parques, centros médicos, lugares de trabajo y centros educativos (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Como respuesta a ello, se plantea como metas alcanzar 30.448 personas con discapacidad capacitadas en el trabajo y 6.600 colombianos con discapacidad que logran conseguir un empleo mediante el Servicio Público de Empleo. Para este fin plantea estrategias tales como promover la vinculación laboral de personas con discapacidad, programas de emprendimiento, atención educativa inclusiva, capacitación de docentes en formación inclusiva, adecuación de infraestructura de entidades públicas, y como elemento institucional y estructural, propone la actualización de la Política Pública Nacional De Discapacidad (PPDIS) y la creación del Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Lo anterior demuestra, que a pesar de que en Colombia se diseñó y puso en marcha una política pública para personas en condición de discapacidad, como respuesta a la tendencia mundial de atención a la población que históricamente había sido marginada producto de esquemas ideológicos que los catalogaban como carga; a la fecha, ésta no ha resuelto problemas esenciales que siguen aquejando a este grupo poblacional. Para ello, el Plan de Desarrollo Nacional ha planteado su ajuste y actualización.

CONCLUSIONES

El análisis de la situación de las personas en condición de discapacidad en Colombia, desde una revisión de literatura indica elementos importantes que convergen en las siguientes conclusiones:

- Colombia ha implementado un enfoque diferencial con el cual atiende especialmente ciertos grupos poblacionales debido a su histórica marginación, dentro de los que se destacan las personas en condición de discapacidad.
- En Colombia, las personas en condición de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, tal como lo mencionan varios artículos de la Carta Magna.
- Colombia ha transitado por los diferentes enfoques de atención a las personas en condición de discapacidad, desde el enfoque biomédico hasta el enfoque social y de derechos humanos.
- La implementación de normatividad legal vigente en lo atinente a personas en condición de discapacidad ha llegado a Colombia conforme se han ido promulgando instrumentos legales de carácter internacional en la materia. Ésta, ha ido evolucionando y cambiando conforme a los retos que va demarcando el entorno y la sociedad.
- La implementación de Políticas Públicas dirigidas a personas en condición de discapacidad en Colombia, a pesar de que ha generado importantes avances, sigue representando retos de mayor envergadura para el gobierno nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Albarracín Caballero, M. A., & Rincón, J. C. (2013). De las víctimas invisibles a las víctimas dignificadas: los retos del enfoque diferencial para la población LGBTI en la Ley de Víctimas. *Revista de Derecho Público*(31), 2-31.
- Aristizábal Gómez, K. V., Rodríguez Buenahora, O., & Blanquiceth Ulloa, V. A. (Enero de 2021). Los ajustes razonables: Estrategia de inclusión laboral para las personas con diversidad funcional en Colombia. *Jurídicas CUC*(17), 9-42.
- Circular 040 de 2015 [Ministerio de Salud y Seguridad Social]. Lineamientos en salud para la gestión de alojamientos temporales. 23 de septiembre. (2015).
- Circular externa No. 0015 de 2015 [Ministerio de Salud y Seguridad Social]. Intensificación de las acciones en salud pública para la identificación de casos importados de sarampión y rubeola. 4 de mayo. (2015).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social . (9 de Diciembre de 2013). **POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL**. Documento CONPES Social 166. Bogotá D.C., Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social 161. **EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES**. 12 de marzo. (2013).
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Colombia.
- DANE. (2005). Boletín Censo General Perfil Colombia.
- DANE. (2019). **FUNCIONAMIENTO HUMANO: RESULTADOS CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018**. Documento de estadísticas, Bogotá D.C.

Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-presentacion-funcionamiento-humano.pdf>

DANE. (2020). Panorama general de la discapacidad en Colombia. Documento de estadísticas, Bogotá D.C. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/discapacidad/Panorama-general-de-la-discapacidad-en-Colombia.pdf>

Declaración de Cartagena de Indias. (1992). DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE INDIAS SOBRE POLÍTICAS INTEGRALES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL AREA IBEROAMERICANA. Colombia.

Decreto 1350 de 2018 [Presidencia de la República]. Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, denominado de las personas con discapacidad y se adiciona un capítulo sobre medidas para la creación y funcionamiento de las organizaciones de . (31 de julio 2018).

Decreto 19 de 2012 [Presidencia de la República]. Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 10 de enero. (2012).

Decreto 2381 de 1993 [Presidencia de la República]. POR EL CUAL SE DECLARA EL 3 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO COMO EL DIA NACIONAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 30 de noviembre. (1993).

Decreto 4800 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.20 de diciembre. (2011).

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2021). EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (PPDIS) QUE PERMITA GENERAR RECOMENDACIONES PARA FORTALECER SUS ACCIONES. Bogotá D.C.

Figuroa, I., Palacio Pardo, P. J., & Amado Carreño, A. F. (2020). El enfoque diferencial étnico y el deber de la consulta previa en el acuerdo de paz. *Opinión Jurídica*, 19(38), 227-244. doi:<https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a11>

Gómez Buitrago, J. (2017). Gerencia pública y control fiscal. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad de Rosario.

Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. 8 de noviembre. (2006).

Ley 1275 de 2009. Por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones. 5 de enero. (2009).

Ley 1309 de 2009. Por la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados. 5 de junio. (2009).

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. 31 de julio. (2006).

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio . (2011).

Ley 1752 de 2015. Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad. 3 de junio. (2015).

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio. (2015).

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio. (2015).

Ley 1804 de 2016. Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto. (2016).

Ley 1856 de 2017. Por medio de la cual se declara el 25 de octubre como el Día Nacional de las Personas de Talla Baja. 26 de julio. (2017).

Ley 1878 de 2018. Por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia y se dictan otras disposiciones. 8 de octubre. (2018).

Ley 1955 de 2019. POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”. 25 de mayo. (2019).

Ley 361 de 1994. Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral. 31 de agosto. (1994).

Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones. 7 de febrero. (1997).

Ley 368 de 1997. Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social, el Fondo de Programas Especiales para la Paz, y el Fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo-Fondo Plante-, y se dictan otras disposiciones. 5 de mayo. (1997).

Ley 762 de 2002. Por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”31 de julio. (2002).

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de Septiembre. (2004).

Ley 982 de 2005. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto. (2005).

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. Junio. (2017).

Ley1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. (4 de diciembre 2008).

- Leyer Editores. (Septiembre de 2015). Personas en situación de discapacidad. Lenguaje técnico jurídico. *Faceta Jurídica*(71), 4-4.
- Leyer Editores. (Mayo de 2017). Personas en situación de discapacidad. Protección constitucional de sus derechos. *Faceta Jurídica*(86), 26-27.
- Luna Ruiz, A., Carvajalino Guerrero, J., & Sierra García, S. (2018). De la incapacidad a la diversidad. Análisis y evaluación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social en Colombia. En J. A. Pineda Duque, *Análisis de políticas públicas en Colombia. Enfoques y estudios de caso* (págs. 44-100). Bogotá D.C., Colombia: Universidad de los Andes.
- Martinez, L. V. (2019). Una mirada hacia la evolución del concepto de discapacidad. Bogotá D.C.: Universidad Santo Tomás.
- Ministerio de Salud Nacional. (2018). Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad. Bogotá D.C.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (Diciembre de 2014). Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013-2022. Bogotá D.C., Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Nueva York.
- Pedrerros Puentes, C. I. (2019). La importancia de la interacción entre los tratados internacionales y la protección constitucional para la garantía de los derechos de las personas en condición de discapacidad. En L. G. Guerrero Pérez, M. Polo Rosero, & C. Escobar García, *Balance de 25 años de jurisprudencia de la Corte Constitucional* (págs. 445-460). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.

Resolución 7155 de 2015 [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar]. Lineamientos Técnico Administrativos de Ruta de Actuaciones y Modelo de Atención para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Mayores de 18 Años con Discapacida. (23 de septiembre de 2015).

Resolución 848 de 2014 [Unidad para las Víctimas]. Mediante la cual se establecen lineamientos, criterios y tablas de valoración diferenciales para el hecho victimizante de lesiones personales. 6 de febrero. (2020).

Resolución número 1516 de 2016 [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar]. por la cual se aprueba el lineamiento técnico para la atención de niños, niñas, adolescentes y mayores de 18 años con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con discapad. (2016).

Sentencia C-824/11, C-824/11 (Corte Constitucional de Colombia 2011).

Washington Group on Disability Statistics. (8 de Junio de 2020). Introducción a las listas de preguntas del Grupo de Washington sobre Estadísticas de la Discapacidad. Obtenido de https://www.washingtongroup-disability.com/fileadmin/uploads/wg/The_Washington_Group_Primer_-_Spanish.pdf