

Accesibilidad e inclusión: Derecho a una ciudad para todas las personas en situación de discapacidad

Mónica Rocío Mejía Parra¹

Resumen

El sujeto de la discapacidad son aquellas personas que temporalmente o a largo plazo tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con diversas barreras en la sociedad su participación plena y efectiva no está garantizada en igualdad de condiciones con los demás (art.1). El Estado y la sociedad deben garantizar el goce y ejercicio de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales. El Plan de Ordenamiento Territorial- POT es una herramienta idónea para promover y proteger los derechos de este colectivo social, especialmente el derecho a una ciudad con acceso universal a infraestructuras y servicios inclusivos.

Palabras claves. Plan de Ordenamiento Territorial, discapacidad, accesibilidad universal, inclusión y derecho a la ciudad.

Abstract

Persons with disabilities are those who have temporarily or long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers their full and effective participation in society aren't guaranteed on an equal basis with others. the State and society must guarantee the enjoyment or exercise of all human rights and fundamental freedoms. The land management plan is an ideal tool to promote the rights of this social group, particularly the right to a city with universal access to infrastructure and inclusive services.

Keywords. Land management plan, disabilities, universal accessibility, right to the city and inclusion,

Sumario: I. Discapacidad en clave de dignidad humana; II. Accesibilidad Universal; III. Definición y componentes del Derecho a la Ciudad; IV. Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta para la protección de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad; V. Plan de Ordenamiento Territorial 2021 de Bogotá D.C.

¹ Abogada, Especialista en Derecho Comercial, Magíster en Fiscalidad Internacional y candidata a Doctora en Derecho en la Universidad de Cantabria. Actualmente se desempeña como Profesional Universitario en la Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Contacto: monicarociomejiaparra@gmail.com. Orcid 0000-0001-5561-2790

Introducción

Tal como lo describe Castellanos Parra (2011), en un acto tan sencillo como “*tomarse un tinto*” en un espacio público, muchas personas con discapacidad no pueden acceder a espacios adecuados o disfrutar de sitios que por libre elección quieran usar. Es imprescindible contar con facilidades de acceso.

Recuerde los andenes por los que ha caminado en la última semana, ¿cuántos de ellos tienen rampas adecuadas? ¿Son idóneas para ser usadas por personas con limitación de movilidad? ¿Cumplen con los estándares necesarios para ser utilizados por personas con limitación visual?

Ahora, piense en aquella cafetería o restaurante a la que cotidianamente visita, ¿tienen la infraestructura adecuada como rampas para que personas con movilidad reducida puedan ingresar sin obstáculos? ¿Tal vez una carta con sistema braille para que una persona ciega o con limitación auditiva pueda escoger el producto que quiere consumir? O tal vez ¿intérprete de señas?

Las respuestas a estos interrogantes, seguramente, le ha permitido a usted como lector llegar a una hipótesis: el Estado debe garantizar el derecho a la ciudad con entornos incluyentes y accesibles para todos y todas.

Es importante aclarar que una ciudad incluyente no solamente se limita a satisfacer las necesidades de las personas con discapacidad, también requiere que la planificación atienda a las necesidades de migrantes, minorías étnicas y habitantes de calle.

Lo anterior significa que el Gobierno en todos sus niveles ejecute acciones para que en el proceso de planificación participen de manera idónea estos colectivos que requieren de especial protección constitucional.

En este artículo, el objeto de estudio se centrará en el plan de ordenamiento territorial como instrumento de planificación que tienen los municipios y distritos para protección, prevención y cuidado de la población con limitaciones, a través de la construcción de entornos urbanos que garanticen las condiciones necesarias e idóneas para el acceso a servicios e infraestructura en condiciones de dignidad.

Para desarrollar esta disertación, se adopta una metodología dogmática de tipo documental descriptiva.

En la primera parte se hará una presentación de los conceptos jurídicos básicos de discapacidad, accesibilidad universal y derecho de ciudad junto con su marco legal, para interpretar las normas de derechos humanos que como parte del bloque de constitucionalidad

rigen las actuaciones de las autoridades en Colombia e imponen deberes también a la sociedad y a la familia en favor de las personas con discapacidad.

En el segundo acápite, se describirá el plan de ordenamiento territorial como instrumento para materializar la inclusión y accesibilidad universal en las ciudades, haciendo énfasis en aquellas disposiciones que promueven la participación de personas con discapacidad y protegen sus derechos.

Finalmente, se reflexionará sobre el plan de ordenamiento territorial como instrumento para garantizar el derecho a la ciudad con entornos incluyentes y accesibles para las personas con discapacidad.

I. Discapacidad en clave de dignidad humana

En los últimos años, desde la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad en el 2006, se ha estructurado un consenso global para redefinir el tratamiento de la discapacidad en clave de dignidad humana, esto es transitar de un modelo meramente médico o rehabilitador a un modelo social.

Bajo el modelo médico, la discapacidad es un problema propio del paciente y de la familia que tiene que asumir el rol de cuidado. El enfoque del tratamiento para la discapacidad es la patología de enfermedades y trastornos. Bajo esta terminología tradicional se ocultan dinámicas sociales que pueden agravar la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad por no atender a las barreras del entorno.

Al respecto, la profesora Judith Hollenweger (UNICEF, 2014) describe la problemática de concebir la discapacidad a partir de etiquetas o categorías propias de un enfoque médico.

En este sentido explica, que por ejemplo el “*Retraso mental*” refiere a “*un retraso en el desarrollo cognitivo*” pero sin describir las habilidades cognitivas del sujeto de la discapacidad, sólo se identifica a la persona con su dificultad sin considerar las barreras del entorno (Unicef, 2014, p.9)

Bajo el prisma del modelo médico o rehabilitador se considera que la discapacidad es el resultado “*exclusivo de las limitaciones funcionales o pérdidas psicológicas del sujeto*”, su tratamiento se centra en conseguir la cura o una mejor adaptación de la persona en la sociedad y, en consecuencia, desde el punto de vista jurídico la discapacidad se aborda principalmente desde la asistencia y la seguridad social (Palacios, 2013).

Sobre esto, Palacios explica que el “*énfasis se sitúa en la persona y su “deficiencia”, caracterizada como una anomalía patológica que impide a la persona realizar actividades que se consideran normales*” (2013, p. 81)

En 1980, la Organización Mundial de la Salud – OMS– publicó la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDM) y orientada bajo el modelo médico definió las consecuencias de la enfermedad como deficiencia, minusvalía y discapacidad, esta última como “*la objetivación de la deficiencia en el sujeto y con una repercusión directa en su capacidad de realizar actividades en los términos considerados normales para cualquier sujeto de sus características*” (García & Sánchez, 2001).

Pasaron más de 20 años, antes que la CIDDM de 1980 fuera revisada para redefinir el tratamiento de la discapacidad integrando el modelo médico o rehabilitador y el social, en el 2001 bajo el título Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF).

En la CIF 2001, la OMS describe el modelo médico como un problema causado por una enfermedad, trauma o condición de salud que requiere cuidados médicos; en contraste con el modelo social que considera la discapacidad como un fenómeno fundamentalmente de “*origen social*”, que explica así:

Por otro lado, el modelo social de la discapacidad considera el fenómeno fundamentalmente como un problema de origen social y principalmente como un asunto centrado en la completa integración de las personas en la sociedad. La discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto/entorno social. Por lo tanto, el manejo del problema requiere la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación plena de las personas con discapacidades en todas las áreas de la vida social. Por lo tanto, el problema es más ideológico o de actitud, y requiere la introducción de cambios sociales, lo que en el ámbito de la política constituye una cuestión de derechos humanos. Según este modelo, la discapacidad se configura como un tema de índole política. (OMS,2001, p.3).

La integración de estos dos modelos, base de la CIF, da lugar al denominado enfoque “*biopsicosocial*” para definir la discapacidad como un fenómeno multifacético y complejo que se aborda desde la rehabilitación respecto a la deficiencia de una persona y desde el aspecto social de su vida.

Como resultado de una compleja relación entre la condición de salud de una persona y sus factores personales, y los factores externos que representan las circunstancias en la que vive esa persona. (...) La sociedad puede dificultar el desempeño/realización de un individuo tanto porque cree barreras (ej. edificios inaccesibles) o porque no proporcione elementos facilitadores (ej. baja disponibilidad de dispositivos de ayuda). (OMS,2001, p.26).

En 2006, con la promulgación de la Convención de derechos humanos de las personas con discapacidad, la integración de modelos médico y social da origen al denominado modelo del enfoque de derechos, en el que prima el enfoque social y se reconocen como principios fundamentales el respeto de la dignidad, la autonomía, la libertad de tomar las propias decisiones, la independencia de las personas, la no discriminación, la participación e

inclusión plena y efectiva en la sociedad, la igualdad, el respeto por la diferencia como parte de la diversidad y la condición humana, la accesibilidad y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad junto con su Protocolo facultativo fueron aprobados el 13 de diciembre de 2006 y quedaron abiertos para firma desde el 30 de marzo de 2007, última fecha de gran relevancia, pues 82 países firmaron la Convención y 44 su Protocolo facultativo. Nunca en la historia, tantos países el día de apertura de un instrumento lo habían suscrito (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2022).

De la lectura del preámbulo de la convención, se infiere que la discapacidad se reconoce como un concepto dinámico que es definido a partir 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 las demás”*.

La Convención tiene como propósito *“promover proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad”*.

Se entiende que el sujeto de la discapacidad son aquellas personas que temporalmente o a largo plazo tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con diversas barreras en la sociedad su participación plena y efectiva no está garantizada en igualdad de condiciones con los demás (art.1), por lo que se requiere que en cada caso particular el Estado realice *“ajustes razonables”*, entendiendo por estos como las modificaciones y adaptaciones necesarias, adecuadas y proporcionales requeridas para garantizar el goce o ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Este instrumento de derechos humanos es de carácter vinculante y en consecuencia a los Estados que lo suscriban los obliga a adoptar y desarrollar programas y políticas públicas de no discriminación y para la promoción, protección y restablecimiento de todos sus derechos humanos, respeto a sus libertades fundamentales y por supuesto, siempre en clave de dignidad humana.

Bajo este enfoque, la discapacidad no es un problema médico individual, ahora es un asunto con trascendencia jurídica y política. Así, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se erige como la columna vertebral para soportar el cambio de paradigma sobre su tratamiento, de un plano meramente asistencialista hacia la construcción de entornos que permitan el libre ejercicio de sus derechos en condiciones de dignidad, libertad e igualdad.

La Constitución de 1991, acorde con un enfoque social de la discapacidad, reconoce que este fenómeno no es un problema individual de resorte exclusivo del sujeto y su familia. Por el contrario, propende para que la sociedad y el Estado se apropien del dilema humano de las

personas con disminuciones físicas, síquicas o sensoriales y asuman su inclusión en todos los ámbitos, desde la educación, el trabajo, la movilidad urbana, entre otros.

Tabla 1

Marco constitucional de la discapacidad	
Artículo 13	Derecho a la igualdad. Protección especial del Estado a personas que por su condición física o mental estén en circunstancia de debilidad manifiesta
Artículo 24	Derecho a la libre circulación de las personas
Artículo 25	Derecho al trabajo
Artículo 42	Derecho a la familia. Deber de los padres de sostener y educar a los hijos menores o impedidos
Artículo 46	Garantiza la protección y asistencia a las personas de la tercera edad
Artículo 47	Responsabilidad del Estado de adoptar 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 54	Protección laboral para las personas minusválidas acorde con sus condiciones de salud
Artículo 68	Protección especial para las personas con limitaciones físicas y mentales en relación con el servicio público de educación

Nota: Elaboración propia

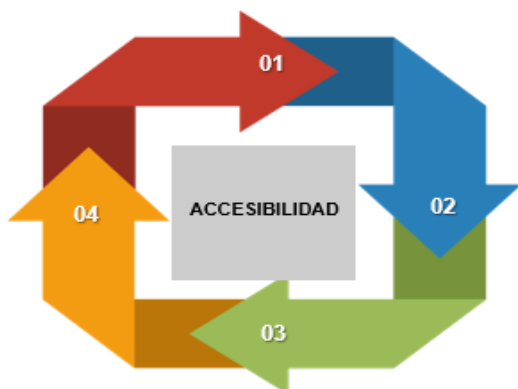
La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad junto con su Protocolo facultativo no son los únicos instrumentos que en la materia Colombia ha suscrito. El Estado colombiano también había ratificado y, por lo tanto, incorporado al bloque de constitucionalidad el Convenio 159 sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas – OIT de 1983 y aprobado por el Congreso de la República en la Ley 82 de 1988; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), mediante la Ley 792 de 2002, entre otros instrumentos de derechos humanos.

II. Accesibilidad Universal

En el marco del modelo social, la persona es el centro del sistema, y tratándose de personas con discapacidad, el Estado, la sociedad y la familia deben realizar acciones afirmativas para remover los obstáculos de un entorno hostil y discriminatorio y promover entornos físicos y sociales libres de barreras.

Desde la concepción moderna, el concepto de discapacidad se define a partir de la interacción entre una circunstancia personal de un individuo y factores del entorno que en conjunto imposibilitan o afectan negativamente su participación en la sociedad. Estos factores del entorno pueden clasificarse en cuatro subfactores (Naciones Unidas, 2014, p. 14):

Figura 1: Accesibilidad Universal



Físicos:

Accesibilidad a edificios (rampas, señales en braille, etc.); información accesible (formatos de fácil lectura); transporte público accesible, entre otros.

Jurídicos:

Protección contra la discriminación; adopción de políticas públicas para la promoción y protección de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad; regulación de servicios de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica; adopción de ajustes razonables de acuerdo con las circunstancias individuales, etc.

Socioeconómicos:

Superación de riesgos de marginación y pobreza

Servicios:

Nota: Elaboración propia

Estos subfactores combinados de manera positiva pueden mitigar la situación de discapacidad, pero no adoptarlos la exacerban aún más.

Esto se explica fácilmente: no es igual el hecho de encontrarse en una silla de ruedas y vivir en una ciudad con edificios accesibles al hecho de vivir en sectores rurales o sobre colinas sin caminos adecuados que permitan movilizarse en la silla de ruedas.

La Organización Mundial de la Salud para el 24 de noviembre de 2021 (Organización Mundial para la Salud [OMS], 2021), reportó que 1.000 millones de personas viven con algún tipo de discapacidad, lo que representa el 15% de la población mundial y resalta que a menudo las personas con discapacidad no tienen acceso a servicios de asistencia sanitaria, ya sea porque no pueden acceder a ellos o debido a que cuando logran su acceso, se encuentran con la situación que el personal sanitario no es idóneo.

Como obstáculos para acceder a la atención en salud, respecto a personas con movilidad limitada identificó como barreras físicas el acceso a transporte adecuado para llegar al lugar de prestación de servicio de salud; edificios con entradas que requieren el uso indispensable de escaleras; instalaciones con pasillos angostos que no permite el acceso de usuarios en sillas de ruedas; iluminación y señalización insuficiente.

En relación con las personas con deficiencia auditiva encontró que con cotidianidad los centros de salud no cuentan con material escrito adecuado o intérpretes de lenguajes de señas; mientras que las personas con discapacidad visual se enfrentan a que las recetas médicas no se entregan en formatos accesibles como el sistema braille.

Para superar estas barreras, los países miembros de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, entre otras acciones positivas se han comprometido a adoptar estrategias para promover la accesibilidad y el diseño universal.

En la Convención se establece como obligación el diseño universal, que consiste en que el diseño de productos, servicios, programas y entornos puedan ser utilizados por todas las personas, siendo excepcional las adaptaciones (art 2 y 4).

La accesibilidad universal ha sido entendida como *“la posibilidad de desenvolverse autónomamente, con facilidad y seguridad, en el lugar o el uso de un servicio o tecnología por parte de personas que tienen distintas capacidades funcionales”*. (López, 2016).

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad define la accesibilidad como principio y lo conceptúa en su artículo 9° con amplitud a fin de eliminar barreras físicas, sociales, económicas y jurídicas con la finalidad de garantizar que las personas con discapacidad vivan de forma independiente y participen plenamente en todos los aspectos de su vida.

Para lograr esta finalidad, los Estados Parte se comprometen a realizar los ajustes razonables necesarios y la adopción de diseños universales para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso en igualdad de condiciones al entorno físico, transporte, información y comunicaciones, servicios e instalaciones abiertas al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

Este compromiso, igualmente, exige que se identifiquen y eliminen obstáculos y barreras de acceso en edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores, se implementen normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público, incluso si son proporcionados por entidades privadas; se doten a edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en braille, formatos de fácil lectura y comprensión, asistencia humana o animal, lectores e intérpretes de señas y otras formas de asistencia y apoyo para facilitar el acceso a infraestructura e información, entre otras medidas en otros ámbitos.

Conforme con estas disposiciones, el marco normativo colombiano vigente acorde con estos compromisos y específicamente con el concerniente a ofrecer a las personas en esta situación un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y trato igualitario, desarrollan el derecho a la accesibilidad así:

Tabla 2

MARCO LEGAL DEL DERECHO A LA ACCESIBILIDAD	
Ley 12 de 1987 (enero 27)	Dispone que los lugares de los edificios públicos y privados que permiten el acceso al público en general deberán diseñarse y construirse de manera tal que faciliten el ingreso y tránsito de personas con discapacidad y prohíbe a las oficinas de Planeación Municipal, o las

	que tengan asignada esa función, aprobar o expedir autorizaciones de construcciones o instalaciones que no cumplan con lo dispuesto en esa ley.
Ley 105 de 1993 (diciembre 30)	Establece como principio del acceso al transporte y dispone que del diseño de infraestructura para su uso por personas con discapacidad (art.3).
Ley 361 de 1997 (febrero 07)	Como mecanismos de integración social de las personas con discapacidad consagra la accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas a las edificaciones, tanto públicas como privadas, al transporte, a las comunicaciones, entre muchos otros servicios. Específicamente, ordena la instalación de semáforos con señales sonoras que permitan la circulación segura de las personas con limitación visual.
Ley 762 de 2002 (Julio 31)	Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Colombia se compromete a implementar medidas legislativas, para que los edificios, vehículos e instalaciones ubicadas en sus territorios faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad, para eliminar los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, entre otras.
Ley 769 de 2002 (agosto 06)	Consagra la obligación de las autoridades para garantizar el derecho a la circulación libre en condiciones seguras y cómodas, especialmente de los peatones y de las personas con discapacidad.
Decreto 1660 de 2003 (junio 16)	Por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad. El artículo 9° dispone que en los medios de transporte público colectivo de pasajeros se puedan depositar aquellas ayudas como bastones, muletas, sillas de ruedas y cualquier otro aparato o mecanismo que constituya una ayuda técnica para una persona con discapacidad, sin que esto represente costo adicional para dichas personas.
Decreto 1538 de 2005 (mayo 17)	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997 en materia de Accesibilidad al espacio público para la integración social de las personas con discapacidad, en la que se dispone entre otras medidas: <i>“a) El diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público; b) El diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público.”</i> En particular, se dispone la construcción adecuada de vías de circulación peatonal, parques, plazas y plazoletas, zonas de parqueo, accesibilidad en estacionamientos y accesibilidad de los edificios abiertos al público, eliminando obstáculos, incorporando franjas de

	<p>textura diferente para personas invidentes o de baja visión e implementando rampas de acceso, entre otros lineamientos para la accesibilidad de estacionamientos y edificios abiertos al público.</p> <p>Finalmente, se dispone que las licencias de urbanismo y construcción quedan sujetas a la observancia de lo dispuesto en el decreto.</p>
Ley 1083 de 2006 (Julio 31)	Con la modificación del Art. 95 de la Ley 1955 de 2019, dispone que los municipios y distritos que deben adoptar planes de ordenamiento territorial formularán, adoptarán y ejecutarán planes de movilidad sostenibles y que, entre otros aspectos, se deberá garantizar la accesibilidad de todas las personas a las redes de movilidad y transitar por las mismas en condiciones adecuada, en especial de población con discapacidad.
Ley 1287 de 2009 (marzo 3)	Consagra la garantía plena de la accesibilidad entendida como <i>“la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes”</i> e impone sanciones para los particulares y entidades territoriales que no cumplan con lo establecido en el título IV, Capítulos I y II de la Ley 361 de 1997 y en el Decreto Reglamentario 1538 del 2005 sobre la accesibilidad al medio físico, eliminación de las barreras arquitectónicas, acceso a los espacios de uso público, a las vías públicas, a los edificios abiertos al público y a las edificaciones para vivienda.
Ley 1346 de 2009 (julio 31)	Aprueba la <i>"Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad"</i> , adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
Ley 1618 de 2013 (febrero 27)	<p>Establece disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad (art.1).</p> <p>Define el acceso y accesibilidad como condiciones y medidas para garantizar que las instalaciones y los servicios de información sean adaptados para ser utilizados por personas con discapacidad (art.2) y ordena a las entidades territoriales: prestar sus servicios siguiendo los postulados de diseño universal, garantizar que el transporte público sea accesible, diseñar un plan de adecuación de vías y espacios públicos, asegurar que todas las licencias y construcciones garanticen la accesibilidad de las personas con discapacidad; garantizar rutas y circuitos accesibles para las personas con discapacidad, articulados con los paraderos y demás sistemas de transporte local. En general, identificar y eliminar los obstáculos para asegurar la accesibilidad universal de todas las personas con discapacidad al ambiente construido, transporte, información y comunicación, de manera que es deber de tales entidades garantizar la implementación de los ajustes que</p>

	se requieran para dar cumplimiento a los fines del artículo 9° de la Ley 1346 de 2009.
Ley 1680 de 2013 (noviembre 20)	Garantiza el acceso autónomo e independiente de las personas ciegas y con baja visión a la información, a las comunicaciones, al conocimiento, y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, para hacer efectiva su inclusión y plena participación en la sociedad.
DUR 1075 de 2015 (mayo 26)	Consagra la atención integral de los educandos con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales (art. 2.3.3.5.1.3.1).
Ley 1996 de 2019 (agosto 26)	Establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad. Ordena que en todas las actuaciones se identifiquen y eliminen las barreras que imposibiliten o dificulten el acceso a uno o varios de los servicios y derechos de las personas con discapacidad (art. 4).
Ley 2055 de 2020 (septiembre 10)	Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, adoptada en Washington, el 15 de junio de 2015. Los Estados parte se comprometen a asegurar la atención preferencial y acceso universal en general, incluyendo entornos físicos, sociales, económicos y culturales para adultos mayores con discapacidad también.
Ley 2265 de 2022 (Julio 26)	Busca garantizar el acceso a la información sobre productos alimenticios, facturas de servicios públicos domiciliarios, cosméticos, plaguicidas de uso doméstico, aseo, medicamentos de uso humano y animal, servicios turísticos y sitios de interés de carácter público por medio del uso de aplicaciones móviles, la utilización de otros medios tecnológicos, digitales, informativos disponibles, o por medio del sistema braille. Ordena a las entidades estatales habilitar sus estructuras físicas, con demarcación y señalización, utilizando el sistema braille en las zonas comunes, para garantizar el acceso de usuarios con discapacidad visual y así poder prestar un mejor servicio público.

Nota: Elaboración propia

Sobre el reconocimiento al derecho a la accesibilidad, la Corte Constitucional en Sentencia T – 382 de 2018 amparó los derechos fundamentales a la igualdad, a la accesibilidad y a la libertad de locomoción de un menor de edad en situación de discapacidad que no podía acceder a unos planchones que atravesaban río para hacer uso del medio de transporte fluvial por la ausencia de rampas.

Esta decisión judicial resulta relevante porque el Máximo Tribunal Constitucional recordó que las personas en situación de discapacidad gozan de protección constitucional reforzada

y concluye que en virtud de las disposiciones internacionales y legales que regulan la accesibilidad, *“se determinan las obligaciones a nivel arquitectónico y de infraestructura que deben ser acatadas por los encargados del diseño, construcción y uso de todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que se preste”* (Corte Constitucional, 2018), para lo cual el Estado Colombiano está obligado a garantizar la inclusión real y efectiva de este colectivo social a través de todas políticas, planes y programas que aseguren el ejercicio total y efecto de sus derechos.

III. Definición y componentes del Derecho a la Ciudad

De conformidad con el artículo 2° de la Carta Política, Colombia como Estado social de derecho, entre sus fines le corresponde promover la prosperidad general y la asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes; facilitar la participación los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones que los afectan y en los ámbitos económico, político y cultural de la Nación.

El proceso de reconocimiento de las necesidades de la población con discapacidad implicó que el Estado, la sociedad y la familia se comprometieran con la promoción y garantía de sus derechos humanos, que, entre otros aspectos, requiere ofrecer a esta población un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con un fin específico de inclusión en la sociedad y trato igualitario, que en los últimos años ha sido integrado al derecho a la ciudad.

Tal como explica Gaviria (2020), en Colombia el derecho a la ciudad no está consagrado de manera expresa en el ordenamiento jurídico, pero se deduce a partir del principio de función social de la propiedad dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política; la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – Ley 1454 de 2011, pues propenden por la equidad y el equilibrio territorial en procura del acceso equitativo a oportunidades de desarrollo.

En este sentido, la Ley 388 de 1997, expresamente también señala que el *“ordenamiento del Territorio Municipal y Distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, identificar las necesidades de espacio público, priorizando los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad (...)”*

La concepción de la ciudad como derecho, de manera contemporánea, es el resultado de la asunción de compromisos por varios países, entre ellos Colombia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye en el objetivo 11 *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean*

inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles“, que se extiende a las personas con discapacidad en el ámbito de la ciudad y la accesibilidad en los espacios públicos.

En el marco de la Agenda 2030, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, 20 de octubre de 2016 se aprobó la Nueva Agenda Urbana, que corresponde a políticas territoriales para promover la construcción de ciudades más inclusivas y cuyo desarrollo corresponda a un adecuado proceso de planificación y gestión, en aras de mejorar la calidad de vida en las áreas urbanas, conocida como la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamiento humanos sostenibles para todos, de la cual hace parte Colombia.

En esta declaración se hace alusión al “*derecho a la ciudad*” para referir al proceso de la creación de ciudades y asentamientos humanos como espacios justos, seguros, sanos, asequibles, resilientes y sostenibles y a su uso y disfrute con inclusión.

De ahí, que se afirme que la Nueva Agenda Urbana busca contribuir en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluido el objetivo 11 de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenible (Naciones Unidas, 2017, p.18).

ONU-Hábitat (2020) define el Derecho a la Ciudad como “*el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna*”

A partir de las anteriores definiciones puede afirmarse que el derecho a la ciudad comprende el diseño universal de las ciudades y la participación activa de la comunidad para crear espacios urbanos sostenibles, que tengan en cuenta las distintas dinámicas sociales para satisfacer las necesidades de los diferentes colectivos, en aras de garantizar que todos y todas puedan vivir en respeto a su dignidad.

Así, el derecho a la ciudad es el resultado de un proceso colectivo democrático de ordenamiento del territorio y construcción de ciudad que atiende a las necesidades de las personas que la habitan y a estrategias de accesibilidad para avanzar en la inclusión social.

En lo atinente a la población con discapacidad en la Nueva Agenda Urbana se requiere que los Estados planifiquen de acuerdo con las necesidades de este colectivo, lo cual incluye que los gobiernos de todos los niveles desplieguen acciones idóneas para lograr su participación activa en los procesos de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, a fin de lograr que el diseño y construcción de infraestructuras y servicios urbanos se ajusten a los principios de “*diseño universal*” (inclusivo y accesible), pues se parte de que los gobernadores,

gobernadoras, alcaldes y alcaldesas a través de su gestión pública pueden mejorar la calidad de vida de las personas en los territorios que administran.

IV. Plan de Ordenamiento Territorial como herramienta para la protección de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad

El Plan de Ordenamiento Territorial- POT está definido en la Ley 388 de 1997 como instrumento jurídico de planificación a partir del cual se desarrolla el ordenamiento territorial de los municipios y distritos y en el que se definen objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (art. 9).

El ordenamiento territorial como función pública (art. 3, Ley 388 de 1997) comprende el conjunto de acciones y decisiones político – administrativas y de planificación física para: (i) orientar el desarrollo, transformación y ocupación del espacio, actualmente a partir del concepto de sostenibilidad; (ii) definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales; (iii) adoptar instrumentos y procedimiento para articular las actuaciones urbanísticas y (iv) establecer programas y proyectos que regulen las dinámicas del territorio (art. 6 de la Ley 388 de 1997, modificado por el art. 2, Ley 2037 de 2020).

Se caracteriza por ser un proceso de construcción colectiva y democrática, que involucra la participación de ciudadanos mediante la consulta ciudadana; la concertación con actores sociales e institucionales, estos últimos correspondiente a autoridades ambientales, Consejo Territorial de Planeación e instancias metropolitanas de ser el caso, y la presentación del proyecto del POT en cabildo abierto ante Concejo Municipal o Distrital.

A diferencia del Plan de desarrollo que se trata de proyectos de corto plazo con enfoque sectorial, el POT es un proyecto con horizonte de largo plazo, que trasciende a los periodos de gobierno y por lo tanto se constituye en la principal herramienta para construir ciudad.

El Plan de ordenamiento territorial es el resultado del proceso de planificación territorial que adelanta el municipio y distrito de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 22 al 28 de la Ley 388 de 1997 y artículo 2.2.2.1.2.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 con la modificación introducida por el Decreto 1232 de 2020 y que exige el cumplimiento de las etapas de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación, y de ser el caso modificación/o revisión.

Figura 2: Etapas de la Planificación territorial



Nota: Elaboración propia

Sobre la garantía de los derechos fundamentales de las personas en situación de discapacidad, la Sala plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en pronunciamiento del 8 de octubre del 2013, exhortó a las administraciones públicas para que cumplieran con sus deberes de protección, prevención y cuidado que tienen las personas con discapacidad a través de la expedición del Plan de ordenamiento territorial, por considerar que es instrumento idóneo para incorporar y visibilizar los derechos de este colectivo social, especialmente las normas de diseño universal, junto con el otorgamiento de licencias de construcción (Rad. 08001333100320070007301)

112

V. Plan de Ordenamiento Territorial 2021 de Bogotá D.C.

El Plan de Ordenamiento Territorial vigente para Bogotá, D.C. fue adoptado mediante Decreto Distrital 190 del 22 de junio 2004, por lo cual mediante el Decreto Distrital 555 del 29 de diciembre del 2021 se adoptó la revisión general del Plan de ordenamiento territorial del 2004, pues dadas las dinámicas y necesidades de la ciudadanía el POT del 2004 es anacrónico.

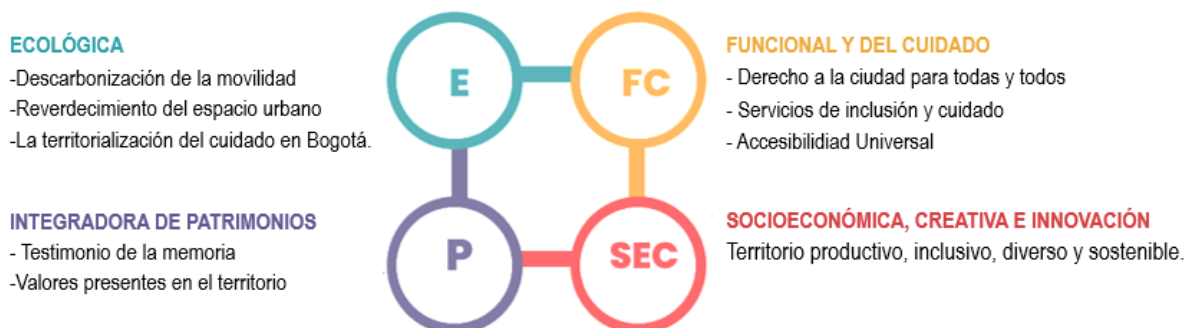
Aunque en la actualidad el Decreto Distrital 555 de 2021 es objeto de suspensión provisional, medida cautelar decretada por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, mediante auto del 16 de junio de 2022, es oportuna su exploración analítica debido a la forma como fueron abordados los temas de accesibilidad universal, inclusión y la integración del derecho a la ciudad en garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

En el Plan de Ordenamiento territorial de 2021, se define el derecho a ciudad *“como derecho individual y colectivo para el disfrute de una vida urbana y rural en la cual exista el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos”*; se adopta el enfoque de derechos humanos como criterio central de la planeación mediante *“el reconocimiento de derechos individuales, sociales y colectivos”* y se indica que como fin se intervendrá el territorio para eliminar *“factores de discriminación e incluir en las decisiones urbanísticas, acciones*

afirmativas que se traduzcan en condiciones de igualdad material sobre todo para aquellos colectivos de especial importancia constitucional o que se encuentran en situación de vulnerabilidad”.

Asimismo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 que regula los componentes de los planes de ordenamiento territorial y la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto único reglamentario 1077 de 2015 con la modificación del artículo 2 del Decreto 1232 de 2020 que reglamenta el contenido de los componentes, el POT analizado plantea cuatro estructuras esenciales para la transformación y ocupación del espacio: Estructura ecológica principal, Estructura integradora de los patrimonios, Estructura funcional y del Cuidado y Estructura socioeconómica, Creativa y de Innovación.

Figura 3: Estrategias de las estructuras del territorio en el POT



Nota: Elaboración propia

114

Dentro de la estructura funcional y del cuidado se indica que es el soporte del territorio y “garante del derecho a la ciudad para todas las personas”. Es importante resaltar que de manera novedosa dentro de la estructura funcional se incorpora el Sistema Distrital de Cuidado para lograr el equilibrio territorial, construido a partir de los principios de diseño universal, perspectiva de género e inclusión.

La Estructura Funcional y del Cuidado a su vez está conformada por cuatro sistemas que reconocen y desarrollan los principios de accesibilidad universal y de enfoque derechos humanos a saber: Sistema de espacio público peatonal para el encuentro; Sistema de movilidad; Sistema de cuidado y Servicios sociales y Sistema de servicios públicos.

En el Sistema de espacio público peatonal para el encuentro se establecen los mecanismos para garantizar el uso, goce y disfrute del espacio público en suelo urbano y rural para todos, de manera inclusiva y garantizando el acceso universal y la igualdad de oportunidades, esto último adoptado como objetivo de la Política Distrital de espacio público (art. 89).

En lo concerniente al Sistema de Movilidad, entendido como el conjunto de bienes, infraestructuras, redes y mecanismos tecnológicos para asegurar la libre circulación de los habitantes, el servicio de transporte y desplazamiento de mercancía también desarrolló el principio de accesibilidad universal e inclusión, y específicamente consagró que en el espacio público para la movilidad tienen prelación las personas con discapacidad, la circulación peatonal, los ciclistas y los usuarios de transporte de micro movilidad (art. 92).

Finalmente, el Sistema de Cuidado y servicios sociales, se definió como el conjunto de equipamientos, espacios, edificaciones, instalaciones o construcciones temporales, infraestructura o unidades móviles, para prestar los diferentes servicios de cuidado y servicios sociales, cuyos destinatarios, entre otros, son las personas en situación discapacidad (art. 94)

y dispuso que su oferta tendrá ubicación geográfica tanto en la parte urbana como rural (art.430).

Lo anterior permite evidenciar que mediante el Decreto 555 de 2021 la Administración Distrital proyectó los nuevos lineamientos de ordenamiento territorial para construir una ciudad inclusiva, con diseño universal y atendiendo a las necesidades de los distintos grupos poblacionales, principalmente aquellos que gozan de especial protección constitucional, como son las personas en situación de discapacidad.

Conclusiones

El Plan de Ordenamiento Territorial, como instrumento de planificación del territorio, permite a las administraciones municipales y distritales garantizar la construcción de ciudades inclusivas y accesibles, que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de discapacidad.

Como se explicó, las personas en situación de discapacidad requieren que el Estado y la sociedad asuman compromisos que fortalezcan el ejercicio de sus derechos en clave de dignidad humana, pues su inclusión y no discriminación se logran a través de acciones positivas y respuestas adecuadas desde lo institucional, pues solo así se pueden superar las barreras jurídicas, físicas, sociales y económicas impuestas a este colectivo por años.

Cuando se construye ciudad atendiendo a las necesidades de las personas en situación de discapacidad, el proceso de planificación se estructura a partir de dos conceptos principalmente: (i) derecho a ciudad, esto es la transformación de ciudades a partir de la participación de todos ciudadanos en los distintos niveles y etapas y (ii) diseño universal, que refiere a la existencia de entornos accesibles e inclusivos.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Decreto 555 de 2021*. Obtenido de

<https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=119582>

Biel Portero, I. (2011). *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31004.pdf>

BELDA, E. (2019). *Dignidad y discapacidad. Una perspectiva desde los derechos humanos*. México: Tirant lo blanch.

C.E., Sec. Primera, 2012-00079 (14 de septiembre de 2020). Obtenido de

<https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=121400>

CEPAL, N. (2016). *Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40665>

- Castellanos Moreno, Ú. (2009). La ciudad derecha o de derechos : el derecho jurisprudencial en la construcción del concepto del derecho a la ciudad. Obtenido de:
https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2442/37559002_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Castellanos Parra, W. (2011). “Tinto para’ todos” *Accesibilidad y patrimonio accesible en el Eje cafetero*. Obtenido de https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/08_tinto_pa_todos_wilson_castellanos_p.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (18 de Julio de 1997, julio 18). *Ley 388 de 1997*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (2013, febrero 27). *Ley Estatutaria 1618 de 2013*. Diario Oficial No. 48.717
- Corte Constitucional, T – 382 de 2018. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-382-18.htm>
- García Mora, M. E., Schwartz Orellana, S., & Freire, G. (2022). *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible*. Grupo Banco Mundial. Obtenido de <https://biblioteca.fundaciononce.es/publicaciones/otras-editoriales/inclusion-de-las-personas-con-discapacidad-en-america-latina-y-el>
- García, C. E., & Sánchez, A. S. (2001). Clasificaciones de la OMS sobre discapacidad. *Boletín Del RPD*, 50, 15-30. Obtenido de https://www.um.es/discatif/METODOLOGIA/Egea-Sarabia_clasificaciones.pdf
- Linares García, J., Hernández-Quirama, A., & Rojas Betancur, H. M. (2019). Política Internacional, Nacional y Local: la gestión pública de la accesibilidad espacial para las personas con discapacidad. *Reflexión Política*, 21(43), 137-149.
<https://doi.org/10.29375/01240781.3522>
- Organización de las Naciones Unidas. *Nueva Agenda Urbana*. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Obtenido de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/CRPD_TrainingGui_de_PTS19_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). *Naciones Unidas*. Obtenido el 02 de 08 de 2022, de Naciones Unidas: <https://www.un.org/development/desa/disabilities->

[es/convencion-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-2.html#menu-header-menu](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health)

Organización Mundial de la Salud. (24 de noviembre de 2021). Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>

Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación internacional del funcionamiento de la discapacidad y de la salud*. Obtenido de <https://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/435cif.pdf>

ONU-HABITAT. (2020, febrero 24). *Componentes del Derecho a la Ciudad*. [onuhabitat.org.mx](http://bit.ly/3bIwVUT). Obtenido de <http://bit.ly/3bIwVUT>

Palacios, A. (2013). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Serie: CERMI.es nº 36. CERMI; Obtenido de <https://www.cermi.es/sites/default/files/docs/colecciones/Elmodelosocialdediscapacidad.pdf>

Pazos Antas, M. R. (2019). *El lenguaje inclusivo no estigmatizante en instrumentos jurídicos no vinculantes de Naciones Unidas, anteriores a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad: El caso de los términos «handicap» Y «disabled persons»*, Obtenido de <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:126442>

Ruiz, T. (2020). *Análisis del derecho a la ciudad de las personas con movilidad reducida a través de la implementación del plan de ordenamiento territorial de Medellín*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/6136>.

Unicef. (2009). *Se trata de la Capacidad: Guía de aprendizaje acerca de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Obtenido de https://factsforlife.org/pdf/Its_About_Ability_Learning_Guide_SP.pdf

Unicef. (2014). *Definición y clasificación de la discapacidad*. Obtenido de <https://www.unicef.org/lac/media/7391/file>