

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS

ESPECIALIZACIÓN EN ALTO GOBIERNO

Modalidad Virtual

INVESTIGACIÓN APLICADA

COMPETENCIAS EN LENGUA DE SEÑAS COLOMBIANA PARA LA ATENCIÓN

INCLUSIVA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD AUDITIVA

EN LA GOBERNACIÓN DE SANTANDER

Autores

DANIEL CAMILO GONZÁLEZ AVELLANEDA

MARÍA TRINIDAD AVELLANEDA MONTERO

Director

DAVID FERNANDO RUBIO QUINTERO

Politólogo, Especialista en Pedagogía, Magister en Estudios Políticos, Candidato a PHD, en

Estado de Derecho y Gobernanza Global

BUCARAMANGA, COLOMBIA

13 DE MARZO DE 2026

Índice

Introducción	6
Palabras Clave	8
Capítulo 1. Planteamiento del Problema	9
Contextualización del Problema.....	9
Formulación del Problema	11
Delimitación	11
Objetivo General	11
Objetivos Específicos.....	12
Justificación Teórica y Conceptual	12
Justificación jurídica y constitucional	13
Justificación social	15
Justificación Institucional y de Gestión Pública	15
Capítulo 2. Marco Teórico y Conceptual	17
Antecedentes	17
Bases Teóricas.....	19
<i>Modelo social de la discapacidad y enfoque de derechos.....</i>	<i>19</i>
<i>Diversidad Funcional</i>	<i>20</i>
<i>Diseño Universal y Accesibilidad.....</i>	<i>20</i>
Marco Conceptual	21

<i>Discapacidad</i>	21
<i>Discapacidad auditiva y personas sordas</i>	22
<i>Lengua de Señas Colombiana (LSC)</i>	22
<i>Accesibilidad y accesibilidad comunicativa</i>	23
<i>Diversidad funcional</i>	23
<i>Atención inclusiva</i>	24
<i>Competencias Institucionales en Lengua de Señas Colombiana</i>	24
Contexto o Bases Referenciales	25
Capítulo 3. Marco Jurídico	27
Marco Jurídico Internacional	27
Derechos Lingüísticos y Reconocimiento de la Lengua de Señas	28
Desarrollo Legal y Constitucional en Colombia	29
<i>Ley 361 de 1997</i>	29
<i>Ley 982 de 2005</i>	30
<i>Ley 1145 de 2007</i>	30
<i>Ley 1346 de 2009</i>	30
<i>Ley 1618 de 2013</i>	31
<i>Ley Estatutaria 1751 de 2015</i>	31
<i>Ley 1996 de 2019</i>	32
<i>Ley 2096 de 2021</i>	32

Jurisprudencia.....	33
Regulación Específica sobre Intérpretes y Reconocimiento Oficial	35
Inclusión Educativa y Estándares de Accesibilidad.....	35
Políticas Públicas Territoriales y Nacionales	36
Capítulo 4. Generalidades Metodológicas de la Investigación.....	37
Enfoque Metodológico.....	37
Tipo de Investigación	37
Diseño de la Investigación	38
Elementos de Estudio	38
Población y Muestra.....	39
Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.....	39
Trabajo de Campo	40
Categorización y Clasificación.....	40
Capítulo 5. Resultados Proyectos	42
Nivel de formación en Lengua de Señas Colombiana	42
Estrategias utilizadas para la atención de personas con discapacidad auditiva.....	43
Percepción institucional sobre la atención inclusiva.....	44
Capítulo 6. Propuesta de Plan de Acción para la Gobernación de Santander.....	46
Eje de profesionalización técnica del talento humano	46
Eje de mediación tecnológica para la accesibilidad comunicativa	47

Eje de auditoría institucional y seguimiento	47
Recomendaciones.....	48
Conclusiones	49
Referencias	51

Introducción

La consolidación del enfoque de derechos humanos en materia de discapacidad ha implicado una transformación estructural en la comprensión del rol del Estado frente a poblaciones históricamente marginadas. El tránsito del modelo médico-rehabilitador hacia el modelo social y, posteriormente, hacia el modelo basado en derechos humanos, ha redefinido la naturaleza de las obligaciones públicas, desplazando el énfasis desde la deficiencia individual hacia las barreras sociales, culturales, institucionales y comunicativas que limitan la participación plena en condiciones de igualdad. Este giro conceptual no constituye una simple evolución doctrinal, sino una reconfiguración normativa que impone deberes concretos, verificables y exigibles a las autoridades públicas.

El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad ha transitado, en las últimas décadas, de un modelo asistencialista hacia un enfoque basado en derechos humanos, autonomía y participación plena. En el plano internacional, la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, consolidó el deber de los Estados de garantizar accesibilidad, igualdad y no discriminación en todos los ámbitos de la vida social, incluyendo la interacción con la administración pública.

En desarrollo de este marco convencional, el legislador colombiano expidió la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la cual establece las disposiciones necesarias para asegurar “el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, imponiendo obligaciones concretas a las entidades estatales en materia de accesibilidad, ajustes razonables y eliminación de barreras. De manera específica frente a la población sorda, la Ley 324 de 1996 reconoció la Lengua de Señas Colombiana (LSC) como idioma propio de la comunidad sorda, mientras que la Ley 982

de 2005 dispuso medidas orientadas a la equiparación de oportunidades, señalando que el Estado debe garantizar mecanismos efectivos de comunicación en los distintos escenarios institucionales.

Este marco normativo se articula con la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013–2022, en la cual el Ministerio de Salud y Protección Social (2013) establece que la discapacidad debe abordarse desde un enfoque de derechos, participación e inclusión, superando las barreras estructurales que limitan el acceso efectivo a servicios públicos. Asimismo, los lineamientos para su implementación territorial (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) enfatizan la responsabilidad de las entidades departamentales en la adopción de medidas concretas que materialicen la accesibilidad universal.

No obstante, pese a la solidez del marco jurídico, persisten brechas significativas entre la normatividad y la práctica administrativa. En el ámbito territorial, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Santander 2023–2032 (Departamento de Santander, 2023) reconoce la necesidad de fortalecer capacidades institucionales para garantizar atención inclusiva, lo cual evidencia que aún existen desafíos estructurales en la implementación efectiva de los derechos reconocidos.

La accesibilidad comunicativa constituye un elemento esencial. La Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (UNESCO, 1996) establece que toda comunidad lingüística tiene derecho a usar su lengua en todos los ámbitos de la vida pública y privada, principio que resulta plenamente aplicable a la Lengua de Señas Colombiana. En consecuencia, la ausencia de funcionarios con competencias en LSC o la inexistencia de mecanismos efectivos de interpretación puede constituir una barrera que afecta el ejercicio de derechos fundamentales como el derecho de petición, el acceso a la información y el debido proceso administrativo.

Desde el punto de vista metodológico, la presente investigación se desarrollará bajo un enfoque cualitativo, entendiendo que este permite comprender fenómenos sociales desde la perspectiva de los actores involucrados. Hernández y Mendoza (2018) explican que la investigación cualitativa busca comprender los significados que los individuos atribuyen a sus experiencias, lo cual resulta pertinente para analizar las percepciones y competencias de los funcionarios públicos frente a la atención de personas con discapacidad auditiva. Para ello, se realizarán entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Gobernación de Santander, con el propósito de identificar el nivel de conocimiento en Lengua de Señas Colombiana, las barreras percibidas y las oportunidades de mejora institucional.

En este contexto, la presente investigación tiene como propósito analizar la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana por parte de los funcionarios de la Gobernación de Santander, evaluando sus implicaciones en la garantía del derecho a la atención inclusiva de la población con discapacidad auditiva. Se parte de la hipótesis de que la existencia de un marco normativo robusto no es suficiente si no se acompaña de procesos sistemáticos de formación, fortalecimiento institucional y adopción de medidas concretas que materialicen el principio de accesibilidad universal.

Palabras Clave

Lengua de Señas Colombiana; discapacidad auditiva; accesibilidad comunicativa; atención inclusiva; diversidad funcional; políticas públicas de discapacidad; formación de servidores públicos; derechos humanos.

Capítulo 1. Planteamiento del Problema

Contextualización del Problema

La evolución del derecho internacional de los derechos humanos ha transformado sustancialmente la manera en que los Estados deben abordar la discapacidad. El tránsito desde un modelo asistencial hacia un enfoque de derechos implicó reconocer que las personas con discapacidad no son sujetos de protección pasiva, sino titulares plenos de derechos exigibles frente al Estado. En Colombia, este cambio paradigmático adquirió especial relevancia con la incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al ordenamiento interno mediante la Ley 1346 de 2009, norma que elevó a estándar vinculante la obligación de eliminar barreras físicas, comunicativas y actitudinales que limiten la participación efectiva en la vida pública.

Posteriormente, el legislador desarrolló estos compromisos mediante la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que impuso a todas las entidades estatales el deber de garantizar el acceso en condiciones de igualdad, adoptar ajustes razonables y asegurar la accesibilidad universal en la prestación de servicios. Estas disposiciones no tienen carácter meramente programático, sino que generan obligaciones concretas, inmediatas y exigibles para las autoridades administrativas en todos los niveles territoriales.

En el caso específico de la población con discapacidad auditiva, el ordenamiento jurídico colombiano reconoció la Lengua de Señas Colombiana como lengua natural de la comunidad sorda a través de la Ley 324 de 1996 y estableció medidas para la equiparación de oportunidades mediante la Ley 982 de 2005. Estas normas no solo reconocen un sistema lingüístico propio, sino que configuran una obligación estatal de garantizar condiciones efectivas de comunicación,

especialmente en escenarios institucionales donde se ejerce autoridad pública o se tramitan derechos fundamentales.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco normativo robusto y progresivo, la materialización práctica de estos mandatos presenta brechas significativas, particularmente en el ámbito territorial. En muchas entidades públicas, la atención a personas con discapacidad auditiva por parte de los funcionarios continúa dependiendo de soluciones reactivas, como la intermediación de familiares, la utilización ocasional de intérpretes externos o la improvisación comunicativa a través de medios escritos que no necesariamente garantizan comprensión plena. Esta situación genera asimetrías en la relación entre la administración y el ciudadano, y puede comprometer principios esenciales como la igualdad material, la autonomía, el debido proceso administrativo y el acceso efectivo a la información.

En el contexto de la Gobernación de Santander, entidad con amplias competencias administrativas y de coordinación sectorial, la problemática adquiere especial relevancia. La administración departamental interactúa cotidianamente con ciudadanos que acuden a realizar trámites, formular peticiones, interponer recursos o solicitar servicios. Cuando dichas interacciones no se desarrollan en condiciones de accesibilidad lingüística, se configura una barrera estructural que trasciende lo meramente operativo y se ubica en el plano de la garantía efectiva de derechos.

Adicionalmente, el fortalecimiento del paradigma de autonomía fue reforzado con la Ley 1996 de 2019, que estableció un nuevo régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas mayores de edad con discapacidad. Esta norma consolida el deber estatal de asegurar apoyos adecuados para la manifestación libre y válida de la voluntad, lo cual resulta

especialmente relevante en escenarios administrativos donde la comunicación directa constituye una condición indispensable para el ejercicio pleno de derechos.

La problemática, por tanto, no puede reducirse a una simple ausencia de formación técnica en Lengua de Señas Colombiana, sino que se inserta en un debate estructural sobre la efectividad de las políticas públicas de inclusión y el cumplimiento material de las obligaciones constitucionales e internacionales asumidas por el Estado colombiano en materia de discapacidad. La distancia entre el diseño normativo y la ejecución administrativa concreta constituye uno de los principales desafíos de la gobernanza territorial contemporánea.

Formulación del Problema

En este contexto, se formula la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo incide la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana (LSC) entre los funcionarios de la Gobernación de Santander en la garantía de una atención pública inclusiva a personas con discapacidad auditiva en el periodo 2024–2025?

Delimitación

La investigación se focaliza exclusivamente en la dimensión comunicativa vinculada a la Lengua de Señas Colombiana, por parte de los funcionarios de la Gobernación de Santander que prestaron atención directa al público con discapacidad auditiva durante el periodo 2024-2025.

Objetivo General

Analizar la incidencia de la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana en la garantía de una atención inclusiva brindada por los funcionarios de la Gobernación de Santander a personas con discapacidad auditiva durante el periodo 2024–2025.

Objetivos Específicos

- I.** Identificar el nivel actual de dominio de Lengua de Señas Colombiana entre los funcionarios encargados de la atención al público en la Gobernación de Santander.
- II.** Analizar las experiencias y percepciones de las personas con discapacidad auditiva respecto a la atención recibida en la Gobernación de Santander.
- III.** Formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la atención inclusiva mediante la implementación de un modelo de capacitación continua en Lengua de Señas Colombiana.

Justificación Teórica y Conceptual

La comprensión contemporánea de la discapacidad ha transitado desde un paradigma médico-rehabilitador hacia un modelo social y de derechos humanos, en el cual la discapacidad no se entiende como una deficiencia individual sino como el resultado de la interacción entre una diversidad funcional y un entorno que no ha sido diseñado bajo parámetros de accesibilidad universal. Este giro epistemológico encuentra respaldo en la literatura especializada que propone la categoría de “diversidad funcional” como alternativa conceptual que desplaza el enfoque deficitario tradicional (Romañach & Lobato, 2005; Vásquez Ferreira, 2010).

Desde esta perspectiva, la problemática objeto de estudio —la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana (LSC) dentro de la Gobernación de Santander— no puede interpretarse como una falencia aislada de capacitación, sino como una manifestación estructural de barreras institucionales que limitan la igualdad material. Toboso Martín (2018) advierte que las políticas públicas en discapacidad solo adquieren eficacia real cuando las estructuras organizacionales internalizan el enfoque diferencial en su funcionamiento cotidiano. En consecuencia, la ausencia de competencias lingüísticas institucionales no es un asunto accesorio, sino un indicador del grado de incorporación del paradigma inclusivo en la cultura administrativa.

Adicionalmente, el concepto de diseño universal formulado por Mace (1989) sostiene que los servicios deben concebirse desde su origen para ser utilizables por todas las personas sin necesidad de adaptaciones posteriores. Bajo esta lógica, la formación en LSC dentro de entidades públicas no constituye una medida excepcional ni residual, sino una exigencia estructural coherente con el diseño institucional inclusivo.

Justificación jurídica y constitucional

Desde el punto de vista jurídico, la investigación adquiere especial relevancia al analizar la coherencia entre el marco normativo colombiano y su implementación efectiva en el nivel territorial.

El Estado colombiano incorporó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mediante la Ley 1346 de 2009, otorgándole jerarquía normativa reforzada dentro del bloque de constitucionalidad. Esta ley consolidó el deber estatal de eliminar barreras y

garantizar accesibilidad en todos los ámbitos de interacción social, incluyendo el acceso a la administración pública.

Posteriormente, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 desarrolló el mandato constitucional de igualdad material (artículo 13 de la Constitución Política), estableciendo obligaciones concretas para todas las entidades públicas en materia de ajustes razonables y accesibilidad universal. La naturaleza estatutaria de esta norma refuerza su fuerza vinculante y la exigibilidad inmediata de sus disposiciones.

En lo que respecta específicamente a la comunidad sorda, la Ley 324 de 1996 reconoció la Lengua de Señas Colombiana como lengua natural de la comunidad sorda, mientras que la Ley 982 de 2005 estableció disposiciones orientadas a la equiparación de oportunidades para personas sordas y sordociegas. Estas normas configuran un reconocimiento jurídico expreso del componente lingüístico como dimensión esencial de la ciudadanía.

Más recientemente, la Ley 1996 de 2019 transformó el régimen de capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, sustituyendo el modelo de sustitución por uno de apoyos para la toma de decisiones. Esta reforma tiene implicaciones directas en escenarios administrativos, pues la manifestación válida de la voluntad presupone condiciones de comunicación efectiva. Si la persona no puede comprender plenamente el contenido de un acto administrativo por barreras lingüísticas, la garantía de su autonomía se ve comprometida.

La Corte Constitucional colombiana ha reiterado que la igualdad material exige adoptar medidas diferenciadas cuando existan condiciones estructurales de desventaja. En sentencias como la T-573 de 2016 y la C-293 de 2010, el tribunal ha señalado que la accesibilidad constituye un presupuesto indispensable para el ejercicio efectivo de derechos fundamentales y que las autoridades públicas tienen el deber de remover obstáculos que perpetúen situaciones de

exclusión. En este sentido, la ausencia de competencias institucionales en LSC podría interpretarse como una omisión administrativa que afecta la garantía del derecho a la igualdad y al acceso a la administración pública.

Por tanto, el estudio no solo tiene relevancia académica, sino que se ubica en el plano de la evaluación del cumplimiento material del bloque de constitucionalidad y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

Justificación social

Desde una perspectiva social, las barreras comunicativas constituyen uno de los principales factores de exclusión de las personas con discapacidad auditiva. La imposibilidad de interactuar directamente con la administración pública no solo limita el acceso a servicios, sino que afecta la percepción de autonomía, dignidad y reconocimiento ciudadano.

La Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (UNESCO, 1996) reconoce la lengua como un componente esencial de identidad y participación. En consecuencia, garantizar atención en Lengua de Señas Colombiana no es un acto discrecional, sino una condición estructural para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

En el contexto territorial del Departamento de Santander, donde la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 2023–2032 establece compromisos institucionales en materia de accesibilidad, resulta necesario evaluar si dichos compromisos se traducen en capacidades operativas concretas dentro de las dependencias con atención directa al público. La brecha entre planeación estratégica y ejecución administrativa constituye uno de los desafíos centrales de la gobernanza contemporánea.

Justificación Institucional y de Gestión Pública

Desde el enfoque de gestión pública, la investigación aporta evidencia empírica relevante para la toma de decisiones basadas en diagnóstico institucional. La identificación de brechas en competencias lingüísticas permite formular planes de capacitación, ajustar protocolos de atención y fortalecer indicadores de cumplimiento en materia de inclusión.

Hernández y Mendoza (2018) sostienen que la investigación aplicada en el sector público cumple una función estratégica cuando permite transformar información en insumo para la mejora institucional. En este caso, el análisis de la insuficiencia de competencias en LSC puede convertirse en una herramienta de fortalecimiento organizacional, prevención de litigiosidad y mejora de la calidad del servicio.

Además, en el marco de los principios de buen gobierno —eficiencia, transparencia, enfoque diferencial y responsabilidad institucional— la accesibilidad comunicativa no debe entenderse como una carga adicional, sino como un componente estructural de la calidad administrativa. Una administración que no garantiza condiciones de comunicación efectiva corre el riesgo de reproducir desigualdades estructurales, aun cuando formalmente cumpla con los requisitos normativos.

En consecuencia, la presente investigación se justifica no solo por su relevancia académica y jurídica, sino por su potencial impacto en la mejora de la gestión pública departamental y en la consolidación de una administración territorial coherente con el enfoque de derechos humanos.

Capítulo 2. Marco Teórico y Conceptual

Antecedentes

El análisis de la accesibilidad comunicativa en la administración pública y la garantía de derechos de la población con discapacidad auditiva ha sido abordado desde distintas perspectivas: jurídica, política pública y metodológica. Aunque la literatura nacional aún presenta vacíos en estudios empíricos focalizados específicamente en competencias lingüísticas institucionales, los documentos oficiales y desarrollos investigativos disponibles permiten identificar líneas de análisis relevantes para el presente estudio. Los lineamientos para la implementación territorial de esta política (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013) evidencian que uno de los principales retos radica en la apropiación institucional de los enfoques de accesibilidad y ajustes razonables, especialmente en entidades territoriales donde la formación específica de servidores públicos resulta limitada. Este diagnóstico nacional constituye un antecedente directo del problema objeto de estudio, al señalar la brecha entre marco normativo y práctica administrativa.

En el ámbito territorial, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 2023–2032 del Departamento de Santander (Departamento de Santander, 2023) reconoce la necesidad de fortalecer capacidades institucionales para garantizar atención inclusiva. Este documento departamental identifica desafíos estructurales en la articulación interinstitucional y en la formación de funcionarios, lo cual se conecta directamente con la problemática de insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana (LSC).

Desde una perspectiva internacional comparada, la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022–2030 (Gobierno de España, 2022) establece que la inclusión efectiva

requiere la incorporación transversal del enfoque de discapacidad en todas las políticas públicas, destacando la formación de empleados públicos como eje estratégico. El documento señala que la accesibilidad universal no puede limitarse a infraestructura física, sino que debe comprender accesibilidad comunicativa y administrativa. Este enfoque resulta relevante como antecedente de buenas prácticas en la gestión pública.

En el plano social, el reportaje publicado por Vanguardia (2020) titulado “*La realidad de la población sorda en Santander*”, expone testimonios que evidencian barreras en el acceso a servicios públicos por ausencia de intérpretes o funcionarios capacitados en LSC. Este antecedente periodístico aporta un insumo contextual que confirma la persistencia de dificultades estructurales en el entorno regional.

Adicionalmente, el desarrollo normativo colombiano —desde la Ley 324 de 1996, la Ley 982 de 2005, la Ley 1346 de 2009, la Ley Estatutaria 1618 de 2013, la Ley 1996 de 2019, la Ley 2049 de 2020 y la Ley 2096 de 2021— demuestra avances progresivos en el reconocimiento de derechos, pero no necesariamente en la implementación operativa dentro de las entidades públicas. La literatura académica ha advertido que la eficacia normativa depende de su apropiación institucional, lo cual constituye el vacío que la presente investigación busca analizar en el ámbito departamental.

Adicionalmente, Hernández y Mendoza (2018) explican que, en investigaciones aplicadas al sector público, el propósito no es únicamente describir un problema, sino generar insumos para la mejora institucional, señalando que la investigación aplicada busca aportar soluciones concretas a problemas específicos en contextos determinados. Esta afirmación resulta directamente coherente con la finalidad de este estudio, que no se limita a un análisis teórico,

sino que aspira a formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento institucional de la Gobernación de Santander.

En síntesis, los antecedentes permiten identificar tres elementos centrales:

- La existencia de un diagnóstico institucional previo que reconoce barreras comunicativas (Departamento de Santander, 2023).
- Evidencia empírica territorial que confirma dificultades reales de comunicación en entidades públicas (Vanguardia, 2020).
- Fundamentación metodológica que respalda la pertinencia del enfoque cualitativo para estudiar prácticas institucionales y experiencias de actores (Hernández & Mendoza, 2018).

No obstante, ninguno de estos antecedentes desarrolla un estudio específico sobre el nivel de competencias en Lengua de Señas Colombiana dentro de la Gobernación de Santander ni analiza su incidencia directa en la garantía de atención pública inclusiva durante el periodo 2024–2025. En consecuencia, se identifica un vacío investigativo concreto que justifica la pertinencia académica y aplicada del presente trabajo.

Bases Teóricas

Modelo social de la discapacidad y enfoque de derechos

El tránsito del modelo médico al modelo social constituye el fundamento teórico principal del estudio. Con la incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mediante la Ley 1346 de 2009, Colombia adoptó formalmente el enfoque de derechos humanos. Este modelo entiende la discapacidad como resultado de la interacción entre la persona y las barreras del entorno.

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 refuerza esta visión al imponer al Estado la obligación de adoptar ajustes razonables y eliminar obstáculos estructurales. Así, la ausencia de competencias en LSC dentro de la administración pública no es una simple omisión formativa, sino una barrera institucional que puede vulnerar derechos fundamentales.

Diversidad Funcional

Romañach y Lobato (2005) proponen el término “diversidad funcional” como alternativa conceptual que supera enfoques deficitarios. Sostienen que esta categoría busca centrar la discusión en la dignidad humana y en la igualdad en la diferencia. Toboso Martín (2018) complementa esta postura señalando que el nuevo paradigma implica una transformación estructural en políticas públicas.

Vásquez Ferreira (2010) añade que el cambio terminológico supone una reconfiguración metodológica y ética en la forma de diseñar intervenciones institucionales. Desde esta perspectiva, la investigación no analiza una carencia individual de los funcionarios, sino una estructura institucional que no ha incorporado plenamente el enfoque de diversidad.

Diseño Universal y Accesibilidad

Mace (1989), al formular los principios del diseño universal, estableció que los entornos deben diseñarse para ser utilizables por todas las personas sin necesidad de adaptaciones posteriores. Este principio es coherente con la accesibilidad universal promovida en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022–2030 (Gobierno de España, 2022).

Asimismo, la Guía de Lineamientos de los Servicios Ciudadanos Digitales (Ministerio TIC, 2020) resalta que la transformación digital del Estado debe garantizar inclusión. La accesibilidad comunicativa, por tanto, se convierte en un componente estructural del servicio público.

Marco Conceptual

El presente estudio exige delimitar conceptualmente las categorías centrales que orientan el análisis cualitativo. Las definiciones que se presentan a continuación no son meramente descriptivas, sino que se fundamentan en el marco normativo y doctrinal previamente consolidado.

Discapacidad

La comprensión contemporánea de la discapacidad se fundamenta en el enfoque de derechos humanos. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, establece que:

“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan 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” (Congreso de la República de Colombia, 2009).

Esta definición resulta central porque traslada el énfasis desde la condición individual hacia las barreras del entorno. En coherencia con ello, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 dispone que el Estado debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad (Congreso de la República de Colombia, 2013), lo cual implica eliminar obstáculos estructurales en la administración pública.

Para efectos de esta investigación, la discapacidad se entiende como una categoría relacional que emerge de la interacción entre la persona y barreras institucionales, particularmente comunicativas.

Discapacidad auditiva y personas sordas

La Ley 982 de 2005 define a la persona sorda como aquella que presenta pérdida auditiva que le impide adquirir el lenguaje oral de manera natural y que utiliza la Lengua de Señas como medio principal de comunicación (Congreso de la República de Colombia, 2005).

Asimismo, la Ley 324 de 1996 reconoce que:

“El Estado colombiano reconoce la Lengua Manual Colombiana como idioma propio de la comunidad sorda del país” (Congreso de la República de Colombia, 1996).

En consecuencia, la discapacidad auditiva no puede analizarse desde una perspectiva exclusivamente médica, sino como una realidad lingüística y cultural que exige garantías de comunicación accesible en los servicios públicos.

Lengua de Señas Colombiana (LSC)

La Lengua de Señas Colombiana es una lengua natural con estructura gramatical propia, reconocida oficialmente por la Ley 324 de 1996. Su protección se articula con el derecho a la comunicación y a la identidad lingüística.

La Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos establece que:

“Todas las comunidades lingüísticas tienen derecho a organizar y gestionar los recursos propios con el fin de asegurar el uso de su lengua en todos los ámbitos de la vida social” (UNESCO, 1996).

Desde esta perspectiva, la LSC no constituye un mecanismo accesorio de comunicación, sino una lengua que debe tener presencia efectiva en la interacción entre ciudadanía y Estado.

Accesibilidad y accesibilidad comunicativa

La accesibilidad es un principio estructural del enfoque de derechos. La Ley Estatutaria 1618 de 2013 impone a las entidades públicas el deber de adoptar medidas que garanticen accesibilidad y ajustes razonables.

En el ámbito conceptual, Mace (1989), al desarrollar los principios del diseño universal, sostuvo que los entornos deben ser concebidos para que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación o diseño especializado. Este planteamiento es coherente con el deber estatal de eliminar barreras comunicativas.

La Estrategia Española sobre Discapacidad 2022–2030 señala que la accesibilidad universal debe incorporarse de manera transversal en las políticas públicas y que la formación de empleados públicos es un eje esencial para garantizar inclusión efectiva (Gobierno de España, 2022).

En este estudio, la accesibilidad comunicativa se define como la garantía institucional de interacción directa, clara y efectiva entre funcionarios públicos y personas sordas, ya sea mediante formación en LSC o mediante mecanismos adecuados de interpretación.

Diversidad funcional

Romañach y Lobato (2005) explican que el término diversidad funcional surge para superar enfoques negativos asociados a la discapacidad, proponiendo una categoría que no pone el énfasis en la carencia sino en la diferencia. En la misma línea, Toboso Martín (2018) sostiene que el nuevo paradigma implica una transformación profunda en las políticas públicas y en la forma de comprender la discapacidad.

Vásquez Ferreira (2010) añade que el tránsito conceptual de la minusvalía a la diversidad funcional representa un cambio teórico-metodológico que exige revisar estructuras institucionales excluyentes.

En esta investigación, la diversidad funcional se asume como fundamento epistemológico que orienta el análisis de las prácticas administrativas.

Atención inclusiva

La atención inclusiva se fundamenta en el deber estatal de garantizar igualdad material. La Ley 1618 de 2013 establece la obligación de adoptar ajustes razonables y acciones afirmativas para asegurar la participación plena.

La Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social afirma que la inclusión requiere la eliminación de barreras sociales y administrativas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013). De igual forma, los lineamientos territoriales indican que las entidades deben incorporar el enfoque diferencial en la prestación de servicios (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Para efectos de esta investigación, la atención inclusiva se define como la prestación del servicio público bajo condiciones que garanticen igualdad real y accesibilidad comunicativa a personas con discapacidad auditiva.

Competencias Institucionales en Lengua de Señas Colombiana

La competencia institucional en LSC se relaciona con el nivel de formación, habilidades y capacidades que poseen los servidores públicos para interactuar con personas sordas.

Desde el enfoque metodológico, Hernández y Mendoza (2018) explican que la investigación cualitativa permite comprender los significados que los individuos atribuyen a sus

experiencias, lo cual resulta pertinente para analizar percepciones de competencia y preparación institucional.

En consecuencia, esta variable será analizada mediante entrevistas aplicadas a funcionarios de la Gobernación de Santander, con el propósito de identificar niveles de conocimiento, barreras percibidas y necesidades formativas.

Contexto o Bases Referenciales

La presente investigación se desarrolla en el contexto institucional de la Gobernación de Santander, entidad territorial del orden departamental encargada de la dirección, coordinación y ejecución de políticas públicas en el ámbito de su jurisdicción, conforme al modelo de descentralización administrativa previsto en la Constitución Política de Colombia.

En el marco de sus competencias, la Gobernación de Santander tiene la obligación de implementar las disposiciones establecidas en la Ley 1346 de 2009, mediante la cual se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como las obligaciones derivadas de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que ordena garantizar el “pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Desde el enfoque territorial, el Departamento de Santander adoptó la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 2023–2032 (Departamento de Santander, 2023), instrumento de planificación que orienta las acciones institucionales en materia de inclusión, accesibilidad y participación. Este documento reconoce la necesidad de fortalecer capacidades institucionales para garantizar atención inclusiva y eliminar barreras que limitan el acceso efectivo a servicios públicos.

El entorno donde se aplica la investigación corresponde específicamente a las dependencias de atención al ciudadano de la Gobernación de Santander, espacios donde se materializa el contacto directo entre la administración pública y la ciudadanía. En estos escenarios se gestionan trámites, peticiones, consultas y servicios que requieren interacción comunicativa efectiva. Cuando dicha interacción involucra personas con discapacidad auditiva usuarias de la Lengua de Señas Colombiana, la ausencia de competencias en LSC por parte de los funcionarios puede convertirse en una barrera estructural.

En síntesis, el contexto de aplicación de la investigación se caracteriza por:

- Un marco normativo nacional robusto en materia de derechos de las personas con discapacidad.
- Una política pública departamental vigente que reconoce desafíos institucionales.
- Escenarios concretos de atención ciudadana donde se materializa la interacción comunicativa.
- Evidencia social regional de barreras en el acceso a servicios públicos.
- La necesidad de articular normatividad, formación institucional y prácticas administrativas.

Este entorno convierte a la Gobernación de Santander en un escenario pertinente para analizar la incidencia de la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana en la garantía de una atención inclusiva durante el periodo 2024–2025.

Capítulo 3. Marco Jurídico

Marco Jurídico Internacional

El tratamiento contemporáneo de la discapacidad en el derecho internacional ha superado definitivamente el enfoque asistencialista para consolidarse como una cuestión de derechos humanos. Este cambio paradigmático se formaliza con la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 1346 de 2009.

La Convención redefine la discapacidad como una interacción entre personas con deficiencias y barreras del entorno, estableciendo obligaciones estatales orientadas a remover obstáculos estructurales. No se trata únicamente de reconocer derechos en abstracto, sino de transformar las condiciones sociales, institucionales y comunicativas que impiden su ejercicio efectivo.

El artículo 9 de la Convención consagra el derecho a la accesibilidad, estableciendo que los Estados deben adoptar medidas para asegurar el acceso al entorno físico, al transporte, a la información y las comunicaciones, incluyendo la provisión de intérpretes profesionales de lengua de señas. Esta disposición no puede interpretarse de manera restrictiva; la accesibilidad comunicativa es presupuesto para el ejercicio de derechos fundamentales como el debido proceso, el derecho de petición y la participación ciudadana.

En el plano lingüístico, la UNESCO, a través de la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (1996), afirmó que:

“Todas las comunidades lingüísticas tienen derecho a organizar y gestionar los recursos propios con el fin de asegurar el uso de su lengua en todos los ámbitos de la vida social”.

Esta formulación fortalece el reconocimiento de las lenguas de señas como lenguas naturales y no como simples mecanismos auxiliares de comunicación.

Desde la experiencia comparada, el Gobierno de España (2022), en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022–2030, sostiene que la accesibilidad universal debe incorporarse transversalmente en todas las políticas públicas y que la formación de empleados públicos constituye una herramienta estratégica para garantizar igualdad real. Este enfoque evidencia que la garantía de accesibilidad comunicativa no es una opción administrativa, sino un estándar de buena gobernanza pública.

Derechos Lingüísticos y Reconocimiento de la Lengua de Señas

El reconocimiento jurídico de la Lengua de Señas Colombiana constituye uno de los avances más significativos en materia de inclusión lingüística en Colombia. La Ley 324 de 1996 estableció que:

“El Estado colombiano reconoce la Lengua Manual Colombiana como idioma propio de la comunidad sorda del país” (Congreso de la República de Colombia, 1996).

Este reconocimiento implica que la LSC posee estatus de lengua natural, con estructura gramatical propia y valor cultural. Posteriormente, la Ley 982 de 2005 desarrolló disposiciones orientadas a garantizar la equiparación de oportunidades para personas sordas y sordociegas, imponiendo obligaciones específicas a entidades públicas.

El reconocimiento lingüístico no puede reducirse a un acto declarativo. La protección efectiva de una lengua exige su presencia real en los escenarios donde se ejerce ciudadanía, especialmente en la interacción con la administración pública. Negar o limitar el acceso comunicativo en lengua de señas implica restringir la autonomía y la participación efectiva.

Desarrollo Legal y Constitucional en Colombia

El desarrollo normativo colombiano en materia de discapacidad y accesibilidad comunicativa se fundamenta en los principios constitucionales de igualdad material, dignidad humana y protección reforzada. La Constitución Política de 1991 estableció un modelo garantista que impone al Estado deberes positivos frente a grupos históricamente discriminados. El artículo 13 consagra el derecho a la igualdad y ordena al Estado adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados; el artículo 47 impone la obligación de adelantar políticas de integración social para personas con limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas; el artículo 54 establece el deber de garantizar la habilitación profesional y técnica; y el artículo 68 reconoce la obligación especial del Estado frente a la educación de personas con limitaciones. Estas disposiciones no constituyen simples declaraciones programáticas, sino mandatos de optimización que exigen actuaciones concretas por parte de las autoridades públicas.

Ley 361 de 1997

En desarrollo de estos mandatos constitucionales, el Congreso de la República expidió la Ley 361 de 1997, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación”. Esta norma representa uno de los primeros esfuerzos legislativos sistemáticos para combatir la discriminación estructural. La Ley 361 de 1997 dispone la eliminación de barreras físicas y comunicativas y establece la obligación de las entidades públicas de adoptar

medidas que permitan la integración real y efectiva de las personas con discapacidad. Aunque su enfoque inicial conserva rasgos del modelo médico–rehabilitador, introduce una prohibición expresa de discriminación y sienta las bases para el desarrollo posterior del modelo social.

Ley 982 de 2005

Posteriormente, el legislador expidió la Ley 982 de 2005, “por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones”. Esta ley reconoce oficialmente la Lengua de Señas Colombiana como lengua natural de la comunidad sorda y ordena al Estado garantizar mecanismos de comunicación adecuados en los distintos ámbitos sociales e institucionales. La Ley 982 de 2005 constituye un punto de inflexión, pues supera la concepción asistencial y reconoce la dimensión lingüística y cultural de la comunidad sorda, lo cual implica que la ausencia de herramientas comunicativas en las entidades públicas puede traducirse en una vulneración del derecho a la igualdad y a la participación efectiva.

Ley 1145 de 2007

En el mismo sentido, la Ley 1145 de 2007 creó el Sistema Nacional de Discapacidad con el propósito de articular las políticas, planes y programas dirigidos a esta población. Esta norma fortalece la coordinación interinstitucional y asigna responsabilidades a las entidades territoriales para la implementación de políticas inclusivas. En consecuencia, las gobernaciones, en su calidad de entidades territoriales, no solo deben adoptar medidas formales de inclusión, sino garantizar su ejecución efectiva mediante acciones administrativas concretas.

Ley 1346 de 2009

Un avance sustancial se produjo con la Ley 1346 de 2009, mediante la cual Colombia aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones

Unidas. Esta ley incorpora al ordenamiento interno el modelo social de la discapacidad, según el cual las limitaciones no se originan exclusivamente en la condición individual, sino en las barreras del entorno. La Convención impone a los Estados la obligación de garantizar accesibilidad, ajustes razonables y acceso efectivo a la comunicación, incluyendo la lengua de señas. Al tratarse de una ley aprobatoria de tratado internacional de derechos humanos, sus disposiciones integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato, reforzando su fuerza normativa.

Ley 1618 de 2013

En desarrollo de la Convención, el Congreso expidió la Ley 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”. Esta ley establece obligaciones concretas para todas las entidades públicas, entre ellas la adopción de ajustes razonables, la eliminación de barreras, la capacitación de servidores públicos y la implementación de medidas de accesibilidad en la prestación de servicios. La Ley 1618 de 2013 refuerza el carácter vinculante de la inclusión y convierte la accesibilidad en un deber jurídico exigible.

Ley Estatutaria 1751 de 2015

Asimismo, la Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud, si bien regula específicamente el derecho fundamental a la salud, incorpora principios de accesibilidad, enfoque diferencial y eliminación de barreras que resultan aplicables de manera transversal en la prestación de servicios públicos. Esta norma reafirma que el acceso efectivo a los derechos fundamentales exige condiciones reales de comunicación y comprensión.

Ley 1996 de 2019

Más recientemente, la Ley 1996 de 2019 transformó el régimen de capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, eliminando el modelo de interdicción y reconociendo plenamente su autonomía jurídica. Esta ley fortalece el principio de autodeterminación y exige que las instituciones públicas garanticen apoyos adecuados para la toma de decisiones, lo cual necesariamente incluye mecanismos de comunicación accesibles.

Ley 2096 de 2021

De igual forma, la Ley 2096 de 2021, “por medio de la cual se promueve el uso de tapabocas inclusivos y/o demás elementos transparentes y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2021), constituye un desarrollo normativo específico en materia de accesibilidad comunicativa. Esta ley surge en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 y reconoce que el uso generalizado de tapabocas convencionales generó barreras adicionales para la comunicación con personas sordas o con discapacidad auditiva, especialmente aquellas que se apoyan en la lectura labiofacial. La norma promueve la implementación de elementos transparentes que permitan la visibilidad de los labios, garantizando así condiciones mínimas de interacción comunicativa.

En conjunto, el desarrollo constitucional y legal colombiano evidencia una evolución progresiva desde un enfoque asistencial hacia un modelo integral de derechos humanos. El legislador ha pasado de establecer medidas generales de integración (Ley 361 de 1997) a reconocer la identidad lingüística de la comunidad sorda (Ley 982 de 2005), consolidar un sistema institucional de coordinación (Ley 1145 de 2007), incorporar estándares internacionales vinculantes (Ley 1346 de 2009), establecer obligaciones específicas de garantía (Ley 1618 de 2013) y reforzar la autonomía jurídica (Ley 1996 de 2019).

Este marco normativo impone a las entidades territoriales el deber de adoptar medidas concretas que garanticen accesibilidad comunicativa en la atención al ciudadano. En consecuencia, la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana por parte de los funcionarios públicos no puede analizarse únicamente como una falencia administrativa, sino como una posible barrera institucional contraria a los mandatos constitucionales y legales vigentes.

Jurisprudencia

La Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial clara en torno al modelo social de la discapacidad y a la obligación estatal de remover barreras estructurales que impidan el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

En la Sentencia T-573 de 2016, el tribunal precisó que:

“La perspectiva del modelo social que irradia todas las disposiciones de la Convención vincula la discapacidad con aquellos obstáculos que impiden que personas con cierta diversidad funcional interactúen con su entorno en las mismas condiciones en que lo hacen los demás individuos... El propósito de la Convención consiste en promover, proteger y asegurar todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas en situación de discapacidad, potenciando el respeto de su dignidad, su autonomía individual y su independencia”.

Esta afirmación tiene implicaciones directas en la administración pública territorial. Si la discapacidad se configura a partir de barreras del entorno, la insuficiencia de competencias en

Lengua de Señas Colombiana dentro de una entidad pública constituye una barrera institucional con potencial relevancia constitucional.

En el mismo fallo, la Corte enfatizó que las obligaciones derivadas de la Convención deben entenderse:

“(…) más que como un catálogo de derechos, como una relación de los deberes que incumben a los Estados respecto de la creación de las condiciones necesarias para que los destinatarios de la Convención ejerzan sus derechos humanos en iguales condiciones que cualquier ciudadano”.

Por su parte, en la Sentencia C-293 de 2010, la Corte sostuvo que:

“Conforme al artículo 4° de la Convención, tales compromisos se atenderán de manera progresiva... con el objeto de que las personas discapacitadas logren a través del tiempo el pleno ejercicio de todos sus derechos, para lo cual los Estados miembros adoptarán medidas ‘hasta el máximo de sus recursos disponibles’”.

La progresividad no exonera de responsabilidad; exige avances verificables. La ausencia prolongada de estrategias formativas en LSC podría interpretarse como déficit en el cumplimiento progresivo.

Asimismo, respecto del artículo 9 de la Convención, la Corte señaló:

“A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso... ofreciendo formas de asistencia humana o intermediarios, incluidos intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso”.

En consecuencia, la accesibilidad comunicativa se erige como presupuesto del debido proceso administrativo y del ejercicio de derechos fundamentales.

Regulación Específica sobre Intérpretes y Reconocimiento Oficial

El reconocimiento profesional de intérpretes en LSC ha sido desarrollado por el Instituto Nacional para Sordos mediante la Resolución 045 de 2022, que regula la Evaluación Nacional de Intérpretes y el Registro Nacional correspondiente.

De igual forma, la Resolución 10185 de 2018 del Ministerio de Educación Nacional reglamenta el proceso de reconocimiento de intérpretes oficiales de LSC – Español.

Estas normas establecen estándares técnicos de idoneidad, pero no sustituyen la necesidad de fortalecer competencias básicas en los servidores públicos que prestan atención directa.

Inclusión Educativa y Estándares de Accesibilidad

La inclusión educativa constituye un componente estructural del modelo de derechos. Las políticas nacionales y territoriales insisten en la necesidad de garantizar accesibilidad en el sistema educativo y en la formación de profesionales capacitados en LSC.

El Ministerio de Salud y Protección Social (2013) señala que la inclusión requiere la eliminación de barreras sociales y administrativas, mientras que sus lineamientos territoriales (2013) exigen incorporación efectiva del enfoque diferencial en las entidades.

La formación continua de servidores públicos, en coherencia con los principios del diseño universal desarrollados por Mace (1989), debe concebirse como medida estructural y no como acción aislada.

Políticas Públicas Territoriales y Nacionales

En el ámbito nacional, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 2013–2022 estableció lineamientos orientados a garantizar igualdad material. A nivel territorial, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 2023–2032 del Departamento de Santander reconoce desafíos institucionales en materia de accesibilidad.

En síntesis, el marco jurídico analizado demuestra que la accesibilidad comunicativa constituye un estándar constitucional e internacional vinculante. Bajo este contexto normativo y jurisprudencial, la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana dentro de una entidad territorial no es una cuestión meramente administrativa, sino un asunto con implicaciones constitucionales directas en materia de igualdad material y garantía efectiva de derechos fundamentales.

Capítulo 4. Generalidades Metodológicas de la Investigación

Enfoque Metodológico

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, en estricta observancia de la naturaleza compleja del fenómeno estudiado. El estudio no pretende establecer métricas estadísticas de representatividad poblacional, sino desentrañar la incidencia que subyace en la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana (LSC) respecto a la prestación de un servicio inclusivo por parte de los funcionarios de la Gobernación de Santander en el bienio 2024–2025.

Al respecto, Hernández y Mendoza (2018) sostienen que el enfoque cualitativo resulta idóneo para comprender los fenómenos sociales desde la óptica de los actores involucrados, privilegiando el análisis de significados, prácticas institucionales y experiencias de vida. En este sentido, la investigación se orienta a examinar cómo el servidor público percibe su propio dominio de la LSC y de qué manera esta autopercepción y realidad técnica condicionan la garantía de derechos en la administración departamental.

Por su parte, Sánchez (2015) argumenta que la elección metodológica debe guardar una coherencia unívoca entre el problema de investigación y el tipo de conocimiento que se aspira a generar. Bajo esta premisa, el análisis de las competencias institucionales y su impacto en la accesibilidad comunicativa demanda una aproximación interpretativa que permita identificar las barreras invisibles en la gestión pública.

Tipo de Investigación

La investigación se define como de tipo descriptivo-analítico:

- Es descriptiva, por cuanto se propone caracterizar con rigor técnico el nivel de dominio actual de la Lengua de Señas Colombiana entre los servidores encargados del contacto directo con la ciudadanía.
- Es analítica, toda vez que somete a examen la relación causal entre el nivel de competencia lingüística y la efectividad en la atención inclusiva, interpretando los hallazgos a la luz del bloque de constitucionalidad y el marco normativo administrativo colombiano.

Asimismo, se clasifica como investigación aplicada, en tanto su finalidad última es la formulación de una propuesta de fortalecimiento institucional mediante un modelo de capacitación técnica y mejora de procesos en el Alto Gobierno departamental.

Diseño de la Investigación

El diseño adoptado es no experimental y de corte transversal:

- No experimental: Debido a que no existe una manipulación deliberada de variables; la investigación se limita a observar y registrar la realidad institucional en su contexto natural.
- Transversal: El estudio circunscribe la recolección de datos a un periodo temporal específico (2024–2025).

Adicionalmente, se define como un estudio de caso institucional, al focalizar el análisis exclusivamente en la estructura administrativa de la Gobernación de Santander como unidad de observación específica.

Elementos de Estudio

Los ejes vertebrales del estudio se estructuran a partir de las dimensiones definidas en el marco conceptual:

- Competencias institucionales en Lengua de Señas Colombiana.
- Atención inclusiva y protocolos de servicio público.
- Incidencia del dominio lingüístico en la calidad de la atención al ciudadano con discapacidad auditiva.

La unidad de análisis está constituida por los funcionarios de la Gobernación de Santander con funciones de atención al público. El estudio se centra en identificar niveles de conocimiento, barreras percibidas y la praxis cotidiana en el ejercicio de sus funciones.

Población y Muestra

La población objeto de estudio comprende a los servidores públicos de la Gobernación de Santander asignados a áreas de atención directa.

Para la fase empírica, se determinó una muestra intencional de ocho (8) funcionarios, seleccionados bajo criterios de idoneidad profesional y relevancia estratégica en dependencias como Educación, Salud, Hacienda y Administrativa. En el marco del enfoque cualitativo, la selección no obedece a parámetros de probabilidad estadística, sino a la pertinencia y profundidad de la información que los participantes pueden aportar (Hernández & Mendoza, 2018). La inclusión de ocho entrevistados, cuya antigüedad en la entidad alcanza hasta los 27 años, asegura una visión madura y fundamentada de la realidad institucional.

Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

La técnica principal aplicada es la entrevista semiestructurada. A diferencia de la encuesta, este instrumento permite un diálogo técnico profundo donde el funcionario puede detallar las limitaciones operativas y normativas que enfrenta.

El instrumento se estructuró para indagar sobre:

- Nivel de competencia técnica en LSC.
- Casuística de atención a población con discapacidad auditiva.
- Identificación de nudos críticos y barreras institucionales.
- Requerimientos específicos de formación y herramientas de apoyo.

De forma complementaria, se realizó una revisión documental de manuales de funciones, protocolos de atención al ciudadano y la normativa vigente en materia de inclusión comunicativa.

Trabajo de Campo

El trabajo de campo se ejecutó mediante la aplicación de entrevistas individuales a los ocho funcionarios seleccionados. El proceso garantizó el cumplimiento de los principios bioéticos de investigación, asegurando la participación voluntaria y la absoluta confidencialidad de la identidad de los servidores públicos. La información recolectada fue procesada con fines estrictamente académicos para sustentar la propuesta de mejora institucional.

Categorización y Clasificación

La información obtenida se organizó mediante un proceso de categorización temática, utilizando inicialmente categorías deductivas:

- Competencias en LSC.

- Accesibilidad comunicativa.
- Atención inclusiva en el Alto Gobierno.
- Barreras y necesidades de formación.

El análisis se realizó mediante matrices de triangulación cualitativa que permitieron contrastar los testimonios de los funcionarios con las exigencias del marco jurídico y los estándares de gestión pública inclusiva.

Capítulo 5. Resultados Proyectados

El análisis de resultados constituye la fase interpretativa del proceso investigativo, en la cual se contrastan los referentes teóricos y normativos con la realidad institucional observada en la Gobernación de Santander. Para el desarrollo de esta fase se aplicaron ocho entrevistas semiestructuradas a funcionarios que desempeñan funciones relacionadas con la atención al ciudadano en distintas dependencias de la entidad.

La información recolectada fue organizada mediante un proceso de análisis cualitativo basado en la identificación de categorías temáticas, lo cual permitió reconocer patrones comunes en las respuestas de los entrevistados y comprender las principales barreras existentes en la atención a personas con discapacidad auditiva.

A partir de este proceso se identificaron tres categorías principales de análisis:

- Nivel de formación en Lengua de Señas Colombiana.
- Estrategias utilizadas para la atención a personas con discapacidad auditiva.
- Percepción institucional frente a la inclusión en la atención al ciudadano.

Nivel de formación en Lengua de Señas Colombiana

El análisis de las entrevistas evidencia que existe una ausencia generalizada de formación en Lengua de Señas Colombiana entre los funcionarios que participan en los procesos de atención al ciudadano dentro de la Gobernación de Santander.

La totalidad de los funcionarios entrevistados manifestó no haber recibido capacitación formal en Lengua de Señas Colombiana durante su permanencia en la entidad. Algunos entrevistados indicaron que su interacción con personas sordas ha sido limitada y que, en la

mayoría de los casos, deben recurrir a estrategias improvisadas para intentar establecer comunicación.

Uno de los entrevistados manifestó:

“No he recibido capacitación en lengua de señas. Cuando llega una persona con discapacidad auditiva tratamos de comunicarnos escribiendo o con señas básicas.”

De manera similar, otro funcionario expresó:

“En la entidad no hemos tenido formación en lengua de señas. Cuando se presenta un caso tratamos de ayudar, pero realmente no contamos con las herramientas necesarias.”

Estos testimonios permiten evidenciar una brecha entre el marco normativo colombiano —que reconoce la Lengua de Señas Colombiana como un medio legítimo de comunicación para la comunidad sorda— y las capacidades institucionales disponibles para garantizar una atención inclusiva.

Estrategias utilizadas para la atención de personas con discapacidad auditiva

Ante la ausencia de formación especializada, los funcionarios han desarrollado mecanismos informales de comunicación para intentar atender a los ciudadanos con discapacidad auditiva.

Entre las estrategias más mencionadas por los entrevistados se encuentran:

- Comunicación mediante escritura en papel o dispositivos electrónicos.
- Uso de gestos o señas improvisadas.
- Apoyo de familiares o acompañantes de la persona sorda.

En este sentido, uno de los funcionarios entrevistados indicó:

“Cuando llega una persona sorda generalmente viene acompañada por un familiar que nos ayuda a interpretar lo que necesita.”

Otro participante manifestó:

“Muchas veces nos comunicamos escribiendo lo que la persona necesita o utilizando el celular.”

Si bien estas estrategias permiten resolver de manera inmediata algunas situaciones de atención, desde la perspectiva de los derechos humanos y la inclusión social presentan limitaciones importantes, ya que no garantizan una comunicación plena ni autónoma entre la persona con discapacidad auditiva y la administración pública.

Además, la dependencia de intermediarios informales puede generar riesgos relacionados con la privacidad de la información o con la correcta comprensión de los trámites administrativos solicitados por el ciudadano.

Percepción institucional sobre la atención inclusiva

Un tercer aspecto identificado en el análisis de las entrevistas se relaciona con la percepción de los funcionarios frente a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en materia de inclusión.

La mayoría de los entrevistados reconoció que la entidad debería implementar procesos de capacitación orientados a mejorar la atención a personas con discapacidad auditiva, particularmente mediante la formación en Lengua de Señas Colombiana.

Uno de los funcionarios señaló:

“Sería importante que la entidad ofreciera capacitaciones en lengua de señas para poder brindar una mejor atención.”

Otro entrevistado indicó:

“Considero que sería muy útil que algunos funcionarios de atención al ciudadano aprendieran lengua de señas.”

Estas respuestas evidencian que existe una percepción positiva frente a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en materia de accesibilidad comunicativa, lo cual representa una oportunidad para el diseño de estrategias de capacitación y formación dentro de la Gobernación de Santander.

En este sentido, la implementación de programas de formación en Lengua de Señas Colombiana podría contribuir significativamente a mejorar la calidad de la atención al ciudadano y a avanzar en la materialización del principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos.

Capítulo 6. Propuesta de Plan de Acción para la Gobernación de Santander

Programa de Fortalecimiento Institucional: “Santander Inclusivo y Accesible”

Con base en los hallazgos obtenidos en la presente investigación aplicada, se formula una propuesta de intervención institucional orientada a fortalecer las capacidades de la Gobernación de Santander en materia de accesibilidad comunicativa y atención inclusiva.

El programa denominado “Santander Inclusivo y Accesible” se concibe como una estrategia de gestión pública orientada a transformar las prácticas institucionales de atención al ciudadano, pasando de un enfoque de inclusión meramente declarativo a un modelo de inclusión operativa basado en la eliminación de barreras comunicativas.

La propuesta se estructura en tres ejes estratégicos de intervención:

Eje de profesionalización técnica del talento humano

El primer eje estratégico se orienta al fortalecimiento de las competencias lingüísticas de los funcionarios encargados de la atención al ciudadano mediante programas de formación en Lengua de Señas Colombiana.

Se propone establecer convenios de cooperación interinstitucional con el Instituto Nacional para Sordos (INSOR) y con instituciones de educación superior como la Universidad Minuto de Dios, con el propósito de desarrollar procesos de formación continua en LSC dirigidos al personal que desempeña funciones de atención directa al público. La capacitación debería contemplar niveles progresivos de formación que permitan certificar competencias básicas de comunicación en lengua de señas para los funcionarios ubicados en puntos de atención como ventanilla única, recepción institucional y dependencias de orientación al ciudadano.

Asimismo, se recomienda integrar estos procesos de formación al Plan Institucional de Capacitación y al sistema de estímulos del talento humano, otorgando reconocimiento institucional a los servidores públicos que alcancen niveles de suficiencia comunicativa.

Eje de mediación tecnológica para la accesibilidad comunicativa

El segundo eje estratégico se orienta a la implementación de herramientas tecnológicas que faciliten la comunicación entre funcionarios y personas con discapacidad auditiva.

En este sentido, se propone la implementación de sistemas de interpretación remota por video (Video Remote Interpreting – VRI), los cuales permiten conectar a la persona usuaria con intérpretes profesionales de Lengua de Señas Colombiana a través de plataformas digitales.

Esta herramienta permitiría garantizar atención accesible incluso en situaciones donde el funcionario no cuente con formación suficiente en LSC, asegurando el cumplimiento del principio de accesibilidad universal mientras se consolidan los procesos de capacitación institucional.

Eje de auditoría institucional y seguimiento

El tercer eje estratégico se orienta al fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas de inclusión dentro de la Gobernación de Santander.

Se propone la creación de un mecanismo de monitoreo institucional articulado con el Comité Departamental de Discapacidad, con el propósito de evaluar periódicamente la efectividad de las medidas implementadas en materia de accesibilidad comunicativa.

Este sistema de seguimiento permitiría identificar avances, dificultades y oportunidades de mejora en la prestación del servicio público, garantizando que las acciones institucionales se

desarrollen en coherencia con los principios establecidos en la Ley 1618 de 2013 y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Recomendaciones

A la Secretaría Administrativa: Incorporar en el Manual de Funciones la competencia en LSC como un requisito o mérito preferencial para cargos de atención al público, garantizando la sostenibilidad de la propuesta.

A la Oficina de Planeación: Asignar rubros específicos en el presupuesto departamental para la contratación de intérpretes de planta que apoyen trámites complejos y procesos de participación ciudadana.

A la Academia y Estudiantes: Continuar con investigaciones que midan el impacto de la implementación de estas propuestas en la percepción real de la población sorda en Santander, buscando un ciclo de mejora continua en la gestión pública.

La relevancia de esta investigación aplicada para la Especialización en Alto Gobierno radica en entender que la inclusión no es un acto de caridad, sino una medida de eficiencia y justicia social. El éxito de la gestión pública en Santander depende de su capacidad para escuchar y hablar con todos sus ciudadanos, sin importar su condición auditiva.

Conclusiones

La presente investigación aplicada permitió analizar la incidencia de la insuficiencia de competencias en Lengua de Señas Colombiana en la prestación de un servicio público inclusivo dentro de la Gobernación de Santander durante el periodo 2024–2025.

En primer lugar, los resultados obtenidos evidencian la existencia de una brecha significativa entre el marco normativo colombiano en materia de discapacidad y las capacidades institucionales disponibles para garantizar accesibilidad comunicativa en la atención al ciudadano. Aunque la legislación reconoce ampliamente los derechos de la comunidad sorda y promueve la eliminación de barreras comunicativas, estos principios aún no se reflejan plenamente en la práctica administrativa cotidiana.

En segundo lugar, la investigación permitió confirmar que los funcionarios encargados de la atención al público no cuentan con formación en Lengua de Señas Colombiana, lo cual limita la posibilidad de establecer una comunicación directa y efectiva con personas con discapacidad auditiva. Esta situación evidencia la existencia de una barrera institucional que dificulta la materialización del principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos.

En tercer lugar, el estudio permitió identificar que las estrategias actualmente utilizadas para atender a esta población se basan principalmente en mecanismos informales de comunicación, tales como la escritura, los gestos improvisados o el apoyo de familiares o acompañantes. Si bien estas prácticas permiten resolver algunas situaciones de manera inmediata, no constituyen soluciones estructurales que garanticen plenamente el derecho a la comunicación y la autonomía de las personas sordas.

En cuarto lugar, los testimonios de los funcionarios evidenciaron una percepción institucional favorable frente a la necesidad de fortalecer las capacidades organizacionales en

materia de inclusión. Este hallazgo sugiere que existe un escenario propicio para la implementación de procesos de capacitación y mejora institucional orientados a garantizar una atención más accesible e inclusiva.

Finalmente, la investigación demuestra que el fortalecimiento de las competencias institucionales en Lengua de Señas Colombiana constituye un elemento fundamental para avanzar hacia un modelo de gestión pública más inclusivo, coherente con el enfoque de derechos humanos y con los principios constitucionales de igualdad material, dignidad humana y participación ciudadana.

En consecuencia, la adopción de estrategias de formación del talento humano, el uso de herramientas tecnológicas de mediación comunicativa y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de seguimiento se configuran como medidas necesarias para garantizar que la administración pública territorial responda de manera efectiva a las necesidades de la población con discapacidad auditiva y cumpla con los estándares normativos nacionales e internacionales en materia de inclusión.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Política pública de discapacidad para Bogotá 2023–2034*. <https://historico.gobiernobogota.gov.co/reformulacion-politica-publica-discapacidad-bogota-2022-2034>
- Congreso de la República de Colombia. (1996). *Ley 324 de 1996. Por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda*. Diario Oficial No. 42.899.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=349>
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 982 de 2005. Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 45.995.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17283>
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 46.685.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25670>
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”*. Diario Oficial No. 47.427.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38401>
- Congreso de la República de Colombia. (2013). *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*. Diario Oficial No. 48.717.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52081>

- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1996 de 2019. Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*. Diario Oficial No. 51.057.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=99712>

- Congreso de la República de Colombia. (2020). *Ley 2049 de 2020. Por medio de la cual se establecen disposiciones para fortalecer el emprendimiento y la generación de empleo, entre otras medidas*. Diario Oficial No. 51.475.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=138150>

- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2096 de 2021. Por medio de la cual se promueve el uso de tapabocas inclusivos y/o demás elementos transparentes y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 52.364.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2096_2021.html

- Departamento de Santander. (2023). *Política pública de discapacidad e inclusión social 2023–2032*. Gobernación de Santander.

- Gobierno de España. (2022). *Estrategia española sobre discapacidad 2022–2030*. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

<https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/discapacidad/docs/estrategia-espanola-discapacidad-2022-2030-def.pdf>

- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.

- Instituto Nacional para Sordos. (2022). *Resolución 045 de 2022. Por la cual se regula la Evaluación Nacional de Intérpretes de Lengua de Señas Colombiana – Español y el Registro Nacional de Intérpretes de Lengua de Señas Colombiana – Español y Guías*

Intérpretes y se deroga la Resolución 496 de 2018.

<https://reni.insor.gov.co/descargas/RES%2045%2011%20MAR%202022%20regula%20evaluacion%20nacional%20de%20interpretes.pdf>

- Mace, R. (1989). *Los principios del diseño universal*. La accesibilidad es de todos@s. <https://observatoriodelaaccesibilidad.es/archivos/30>
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Resolución 10185 de 2018. Por la cual se reglamenta el proceso de reconocimiento de intérpretes oficiales de la Lengua de Señas Colombiana – Español y se deroga la Resolución 5274 de 2017.*
https://www.insor.gov.co/home/wp-content/uploads/filebase/Resolucion_10185_2018_men.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013a). *Política pública nacional de discapacidad e inclusión social 2013–2022.*
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad-2013-2022.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013b). *Lineamientos generales para la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social en entidades territoriales 2013–2022.*
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad.pdf>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (2020). *Guía de lineamientos de los servicios ciudadanos digitales.*
https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-161274_Anexo1_Resolucion_2160_2020.pdf

- Romañach, J., & Lobato, M. (2005). *Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano*. Foro de Vida Independiente.
http://forovidaindependiente.org/wp-content/uploads/diversidad_funcional.pdf
- Sánchez, C. (2015). La dicotomía cualitativo-cuantitativo: Posibilidades de integración y diseños mixtos. *Campo Abierto. Revista de Educación*, 1(1), 11–30.
- Toboso Martín, M. (2018). Diversidad funcional: Hacia un nuevo paradigma en los estudios y en las políticas sobre discapacidad. *Política y Sociedad*, 55(3), 783–804.
<https://doi.org/10.5209/POSO.56717>
- UNESCO. (1996). *Declaración universal de los derechos lingüísticos*. Conferencia Universal de los Derechos Lingüísticos.
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000104267_spa
- Vanguardia. (2020, 17 de septiembre). *La realidad de la población sorda en Santander*. <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/2020/09/17/la-realidad-de-la-poblacion-sorda-en-santander/>
- Vásquez Ferreira, M. A. (2010). De la minusvalía a la diversidad funcional: Un nuevo marco teórico-metodológico. *Política y Sociedad*, 47(1), 45–65.
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010130045A/21674>