

DOCUMENTOS
DE TRABAJO

Facultad de Ciencias
Administrativas, Económicas y
Financieras



POLÍTICA PÚBLICA LABORAL
Y EMPLEO PÚBLICO PARA
PERSONAS EN SITUACIÓN DE
DISCAPACIDAD EN COLOMBIA:
UNA APROXIMACIÓN

SIXTA DILIA ZÚÑIGA LINDAO, CÉSAR ALBERTO CORREA MARTÍNEZ

AREANDINA
Fundación Universitaria del área Andina

Las series de documentos de trabajo de la Fundación Universitaria del Área Andina se crearon para divulgar procesos académicos e investigativos en curso, pero que no implican un resultado final. Se plantean como una línea rápida de publicación que permite reportar avances de conocimiento generados por la comunidad de la institución.



POLÍTICA PÚBLICA LABORAL Y EMPLEO PÚBLICO PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN

Sixta Dilia Zúñiga Lindao*,
César Alberto Correa Martínez**

* **Sixta Dilia Zúñiga Lindao** Abogada titulada de la Universidad Autónoma de Medellín, especialista en Derecho Administrativo, Gerencia Pública y Finanzas Públicas, magíster en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia. Asesora del comisionado de la Comisión Nacional del Servicio Civil de Colombia.

** **César Alberto Correa Martínez** Abogado de la Universidad Santo Tomás, especialista en Derecho Médico Sanitario de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, magíster en Derecho Público de la Universidad Carlos III, doctor en Derecho de la misma universidad. Docente en las facultades de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada sede Cajicá y Universidad Santo Tomás sede Bogotá. Perteneciente a los grupos de Investigación RESCYPP de la UMNG de Cajicá y Estudios en Derecho Privado de la Universidad Santo Tomás.

Cómo citar este documento:

Zúñiga Lindao, S.D. y Correa Martínez, C.A. (2020). Política pública laboral y empleo público para personas en situación de discapacidad: una aproximación (Documentos de trabajo Areandina, 2020-2). Bogotá: Fundación Universitaria del Área Andina. DOI <https://doi.org/10.33132/26654644.1719>

Resumen

La discapacidad es un fenómeno social que afecta a un número significativo de la población, tanto nacional como global, y, a su vez, es un factor de discriminación laboral. Por ello, se le ha debido prestar atención en los últimos años a los programas de igualdad material para involucrar a las personas con discapacidad temporal o permanente en todos los niveles de la vida en comunidad, en virtud de las políticas de inclusión y de equidad propias de un Estado Social de Derecho. Así las cosas, el Estado debe crear las condiciones de participación activa de todas las personas atendiendo a los valores de dignidad e igualdad material. Una de las formas de incentivar la participación de las personas con discapacidad, es la de fomentar su inclusión en las políticas de empleo. En este documento se presentan algunas de las características generales de la política de empleo público y las obligaciones que se han venido adoptando por el Estado Colombiano.

Palabras clave

Discapacidad, empleo público, políticas públicas.

Situación general de la discapacidad

La RAE define la discapacidad como “condición de discapacitado” o como una “manifestación de discapacidad” (Real Academia Española, 2019). A su vez, la palabra discapacitado está definida como un adjetivo que significa “Dicho de una persona: Que padece una disminución física, sensorial o psíquica que la incapacita total o parcialmente para el trabajo o para otras tareas ordinarias de la vida” (RAE, 2019). Si bien eso da un aspecto general sobre la discapacidad, es insuficiente para su comprensión completa.

En consecuencia, con la evolución global hacia la inclusión de las personas discapacitadas, en el país se sancionó, en el 2013, la Ley Estatutaria 1618 de aquél año en la que, en su artículo 2, numeral 1, se definen a las personas en condición de discapacidad como aquellas que: “tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Ley Estatutaria 1618 del 2013, art. 2). Con esta ley se busca la creación de políticas de inclusión y acción afirmativa hacia una población que histórica, e injustamente, ha sufrido de discriminación.

La discapacidad, como disminución física o intelectual de las personas en la sociedad, ha sufrido cambios, que van desde la exclusión (o el asesinato) al que eran sometidas las personas con disminuciones físicas en las comunidades antiguas, hasta la comprensión y la asimilación como un deber ético. En este sentido, tenemos ejemplos en los libros de historia de cómo la diferencia marcada por cualquier rasgo físico generaba rechazo social, siendo suficiente para la exclusión de la persona de las ciudades (Foucault, 2015). A lo anterior se refiere Seoane cuando dice que

[H]asta el siglo XVIII discurre la fase de exclusión, en la que la persona con discapacidad es equiparada y tratada como un animal salvaje (...) La consecuencia es la negación de la condición de persona y su exclusión o supresión, bien mediante su desaparición física, bien apartándola de la vida social. No obstante, a partir de la Edad Media disminuyen las medidas más drásticas y aumenta la exposición y el abandono de niños, así como los asilos, reformatorios y manicomios. (Seoane, 2011, p. 145).

Durante la Segunda Guerra Mundial, el régimen Nazi realizó limpiezas de personas con enfermedades mentales y discapacidades físicas, en lo que se llamó el plan Aktion T-4, o eutanasia, que sería el antecedente directo para el Holocausto Judío. Los experimentos médicos del régimen liderado por Hitler dieron lugar a la expedición de normas éticas sobre el uso de seres humanos en proyectos médicos, siendo la primera de ellas, el Código de Núremberg.

Sin embargo, dada la crisis social, cuya máxima expresión se dio en el periodo que va desde 1939 a 1945, surgió un nuevo modelo social y humano. La atención a la discapacidad toma fuerza en la década de los años setenta, especialmente a través de la denominada teoría del neocontractualismo, cuyo máximo exponente fue John Rawls.

Rawls diseña un modelo teórico en la filosofía política por medio del un modelo de justicia como equidad que, tomado de las bases del contractualismo francés de la ilustración, afirma la importancia del reconocimiento de todas las personas en igualdad de condiciones

pero atendiendo las diferencias específicas, basado en la concepción de que todos somos personas con dignidad: “el concepto de persona ha sido el de alguien que participa en la vida social o cumple algún papel en ella, por tanto de alguien que puede ejercer y respetar sus diversos derechos y deberes” (Rawls, 2012, p. 49). Esta idea rawlsiana, ha sido reconocido por otras corrientes teóricas y filosóficas, como se evidencia en. Nussbaum (2018), al afirmar que; “cabe pensar que una sociedad justa tomaría en consideración la otra cara del problema, es decir, las cargas que todo esto supone para los cuidadores de las personas dependientes” (p. 111).

Por su parte, La Organización Mundial de la Salud, en el año 1980, creó la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (en adelante CIDDM), actualizada en el año 1999 con la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF). Los conceptos en el CIDDM, respecto del asunto que nos interesa, son:

- » Deficiencia: Toda pérdida o anomalía de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.
- » Discapacidad: Toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.
- » Minusvalía: Una situación de desventaja para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o de una discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso (en función de su edad, sexo o factores sociales y culturales) (OMS , 1980).

En la versión actualizada, la CIF inicia con la advertencia de que:

Como clasificación, la CIF agrupa sistemáticamente los distintos dominios de una persona en un determinado estado de salud (ej. Lo que una persona con un trastorno o una enfermedad hace o puede hacer). El concepto de funcionamiento se puede considerar



como un término global, que hace referencia a todas las Funciones Corporales, Actividades y Participación; de manera similar, discapacidad engloba las deficiencias, limitaciones en la actividad, o restricciones en la participación. La CIF también enumera Factores Ambientales que interactúan con todos estos “constructos”. Por lo tanto, la clasificación permite a sus usuarios elaborar un perfil de gran utilidad sobre el funcionamiento, la discapacidad y la salud del individuo en varios dominios. (OMS, 2001)

Situación de la discapacidad en Colombia:

En la actualidad no se cuenta con un dato actualizado y global de la discapacidad en el país. Acerca de la información confiable, esta crítica obedece a que el último censo en Colombia es del año 2005 puesto que el del año 2018 ha sido desestimado incluso por el DANE. Por otra parte, se cuenta con el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD, a cargo del Ministerio de Salud (antes de Protección Social) que tiene carácter voluntario.

Ahora bien, de conformidad con el informe presentado por la Sala Situacional de las Personas Discapacitadas (PCD) dirigida por el Ministerio de Salud, a junio de 2018, existían 2.624.898 personas con algún tipo de discapacidad en Colombia (DANE, 2005), de las cuales solo 1.404.108 se encontraban en el registro diseñado para tal fin (RLCPD).

TABLA 1
NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COLOMBIA

Fuente de información	Nº Personas con discapacidad	% De la Población total
DANE Censo 2005	2.624.898	6,3
RLCPD Junio 2018	1.404.108	2,6

Fuente: Informe - Sala Situacional de las Personas Discapacitadas (PCD), 2018.

Encontramos entonces, los resultados del censo del año 2005 que muestran el siguiente panorama:



00 TOTAL NACIONAL

0 a 4

5 a 9

10 a 14

15 a 19

20 a 24

25 a 29

30 a 34

35 a 39

40 a 44

45 a 49

50 a 54

55 a 59

60 a 64

65 a 69

70 a 74

75 a 79

80 a 84

85 a 89

90 a 94

95 a 99

100 a 104

105 a 110

111 a 115

2.624.898

103.125

126.363

155.109

136.056

124.561

119.579

119.958

138.955

169.049

194.303

192.048

178.315

166.282

172.479

164.362

153.146

107.608

67.184

26.939

7.599

1.516

310

52

774.173

29.397

23.641

25.369

24.363

25.911

27.895

30.919

36.916

42.644

45.180

48.075

50.807

53.111

62.378

66.232

68.244

53.353

37.114

16.330

4.998

1.034

223

39

390.178

17.841

17.143

18.272

17.492

18.224

18.064

17.990

20.441

23.159

24.867

25.437

24.868

24.077

27.147

26.512

26.015

19.907

13.619

6.443

2.054

448

134

24

1.134.085

18.925

40.320

59.448

49.664

43.161

40.497

40.065

47.907

73.496

100.601

102.155

92.769

83.578

85.334

79.459

72.906

51.824

32.784

13.827

4.261

878

189

37

455.718

13.076

17.209

21.917

19.323

16.280

14.604

15.126

17.479

17.973

22.172

23.078

23.981

28.630

34.767

41.634

45.756

38.693

10.512

7.844

27.065

12.297

3.720

745

168

25

323.446

22.495

27.824

33.664

28.601

24.905

21.103

18.639

18.286

17.085

15.892

13.446

11.126

10.131

10.428

10.981

12.049

11.073

8.813

4.700

1.710

370

97

28

345.740

34.297

32.945

32.121

28.066

24.147

20.606

18.811

19.128

16.693

17.049

14.672

12.430

12.148

12.589

13.085

12.725

10.512

7.844

4.003

1.440

307

99

23

266.437

17.979

18.754

22.520

22.245

21.339

19.503

17.318

17.581

16.807

15.368

12.908

10.022

8.708

8.574

8.453

9.159

7.874

6.368

3.400

1.197

261

74

25

256.300

39.100

17.911

16.162

13.804

13.021

11.359

9.952

9.938

9.448

8.799

8.152

7.602

7.977

9.699

12.408

16.160

16.452

15.155

8.992

3.255

749

170

35

497.861

31.334

33.106

36.037

33.188

30.666

28.036

26.940

29.379

30.978

30.051

28.348

26.825

24.284

25.179

24.313

22.960

17.043

11.694

5.254

1.746

370

104

26

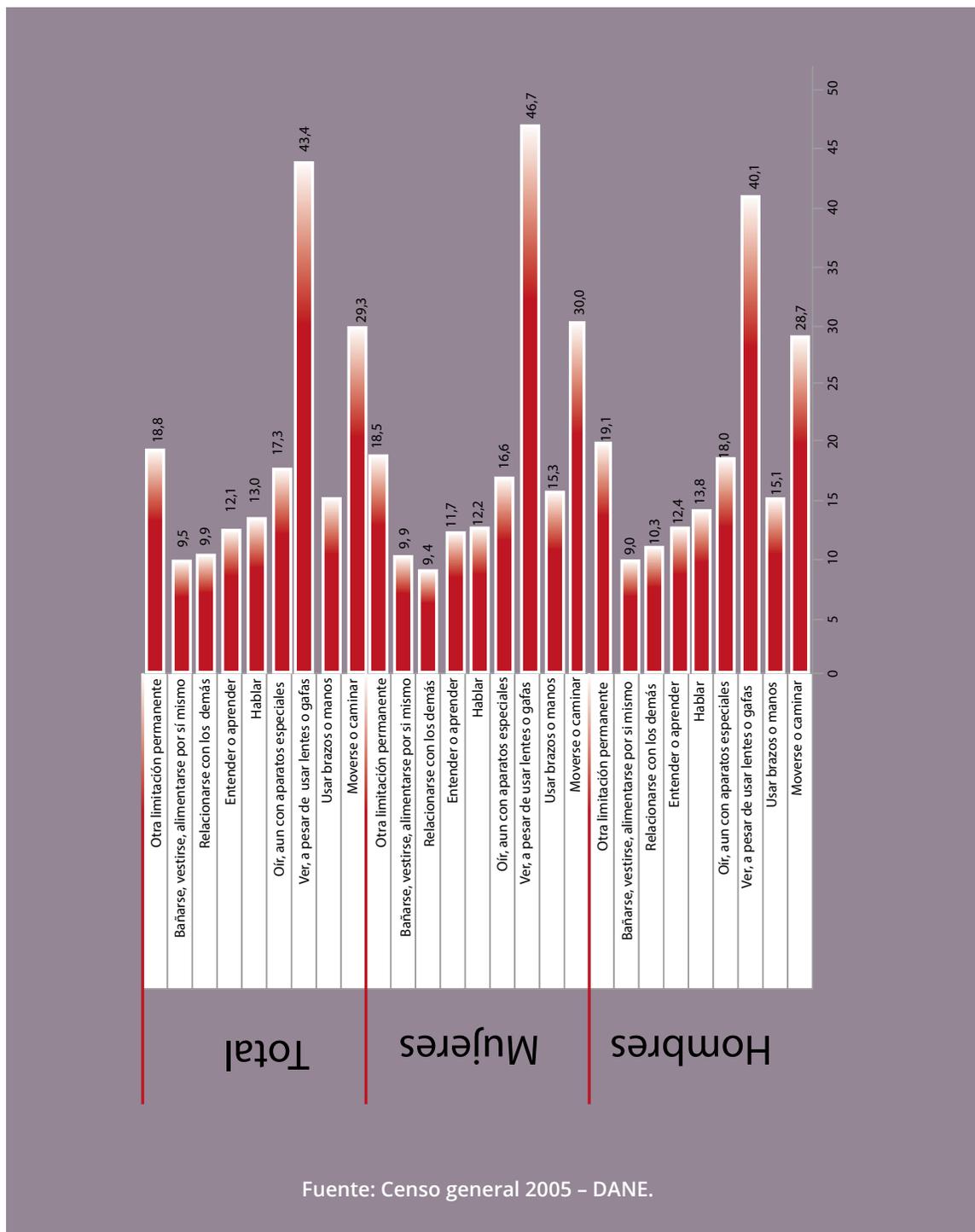
ÁREAS Y GRUPOS DE EDAD	TOTAL DE PERSONAS	PERSONAS CON AL MENOS UNA LIMITACIÓN PERMANENTE	MOVERSE O CAMINAR	USAR SUS BRAZOS Y MANOS	VER, A PESAR DE USAR LENTES O GAFAS	OIR, AÚN CON APARATOS ESPECIALES	HABLAR	ENTENDER O APRENDER	RELACIONARSE CON LOS DEMÁS POR PROBLEMAS MENTALES	BAÑARSE, VESTIRSE, ALIMEN- TARSE POR SÍ MISMO	OTRA LI- MITACIÓN PERMA- NENTE
00 TOTAL NACIONAL	41.468.384	2.624.898	774.173	390.178	1.134.085	455.718	345.740	323.446	266.437	256.300	497.861
0 a 4	4.108.861	103.125	29.397	17.841	18.925	13.076	34.297	22.495	17.979	39.100	31.334
5 a 9	4.295.913	126.363	23.641	17.143	40.320	17.209	32.945	27.824	18.754	17.911	33.106
10 a 14	4.339.046	155.109	25.369	18.272	59.448	21.917	32.121	33.664	22.520	16.162	36.037
15 a 19	3.933.754	136.056	24.363	17.492	49.664	19.323	28.066	28.601	22.245	13.804	33.188
20 a 24	3.641.839	124.561	25.911	18.224	43.161	16.280	24.147	24.905	21.339	13.021	30.666
25 a 29	3.280.767	119.579	27.895	18.064	40.497	14.604	20.606	21.103	19.503	11.359	28.036
30 a 34	2.917.290	119.958	30.919	17.990	40.065	15.126	18.811	18.639	17.318	9.952	26.940
35 a 39	2.919.161	138.955	36.916	20.441	47.907	17.479	19.128	18.286	17.581	9.938	29.379
40 a 44	2.732.504	169.049	42.644	23.159	73.496	17.973	16.693	17.085	16.807	9.448	30.978
45 a 49	2.291.308	194.303	45.180	24.867	100.601	22.172	17.049	15.892	15.368	8.799	30.051
50 a 54	1.835.340	192.048	48.075	25.437	102.155	23.078	14.672	13.446	12.908	8.152	28.348
55 a 59	1.450.658	178.315	50.807	24.868	92.769	23.981	12.430	11.126	10.022	7.602	26.825
60 a 64	1.104.733	166.282	53.111	24.077	83.578	28.630	12.148	10.131	8.708	7.977	24.284
65 a 69	921.054	172.479	62.378	27.147	85.334	34.767	12.589	10.428	8.574	9.699	25.179
70 a 74	702.518	164.362	66.232	26.512	79.459	41.634	13.085	10.981	8.453	12.408	24.313
75 a 79	504.438	153.146	68.244	26.015	72.906	45.756	12.725	12.049	9.159	16.160	22.960
80 a 84	278.875	107.608	53.353	19.907	51.824	38.693	10.512	11.073	7.874	16.452	17.043
85 a 89	144.936	67.184	37.114	13.619	32.784	27.065	7.844	8.813	6.368	15.155	11.694
90 a 94	49.438	26.939	16.330	6.443	13.827	12.297	4.003	4.700	3.400	8.992	5.254
95 a 99	12.786	7.599	4.998	2.054	4.261	3.720	1.440	1.710	1.197	3.255	1.746
100 a 104	2.418	1.516	1.034	448	878	745	307	370	261	749	370
105 a 110	588	310	223	134	189	168	99	97	74	170	104
111 a 115	159	52	39	24	37	25	23	28	25	35	26

Fuente: Censo General 2005 – DANE.

El resultado es un total del 6,3% de la población con algún tipo de discapacidad permanente, con mayor prevalencia en los hombres (6,6%) y más bajo en mujeres (6,1%).

En cuanto a los tipos de discapacidad en porcentajes se tiene el siguiente panorama:

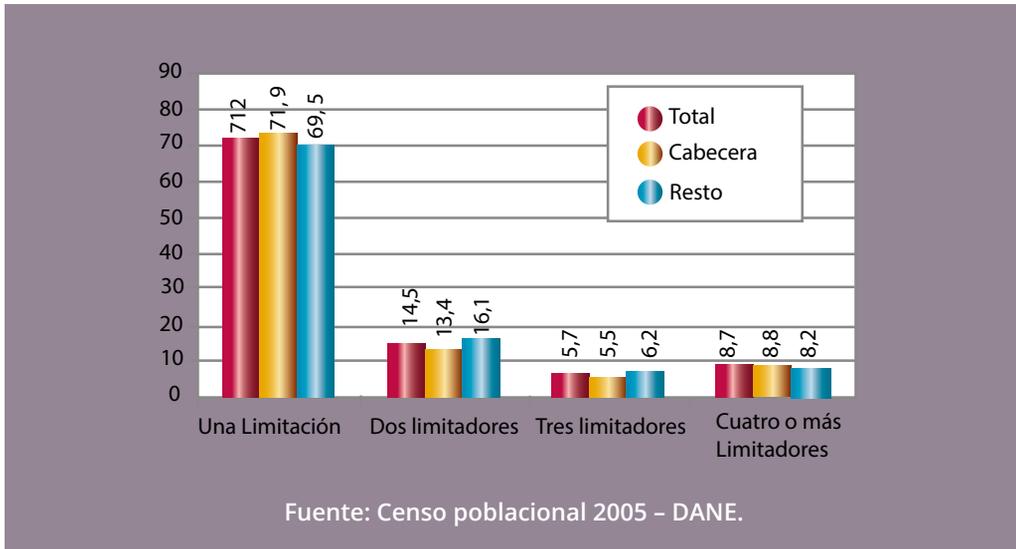
FIGURA 1
PORCENTAJE POR TIPO DE DISCAPACIDAD



Fuente: Censo general 2005 – DANE.

Respecto al número de discapacidades, está el siguiente cuadro:

FIGURA 2: NUMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COLOMBIA



Ahora bien, teniendo en cuenta los datos por departamentos, el censo de 2005 arrojó que los cinco departamentos con mayor porcentaje de personas con discapacidad permanente son: Cauca 9,5%, Nariño 9%, Boyacá 8,8%, Huila 8,5% y Quindío 8%; mientras que aquellos que tienen menor porcentaje, con al menos una limitación permanente, son: La Guajira 3,6%, Amazonas 3,9%, Guaviare 4,4%, Bogotá (sic) 4,9% y Guainía 5% (DANE, 2005).

Colombia respecto de América Latina y el mundo



Según el Informe Regional sobre la Medición de la Discapacidad en América Latina y El Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, Colombia se encuentra en una posición intermedia (6,3% nacional, frente al 12,6% regional) entre los países con menor y mayor porcentaje de discapacidad permanente. Este informe toma como dato el censo de 2005 y tiene el siguiente resultado:

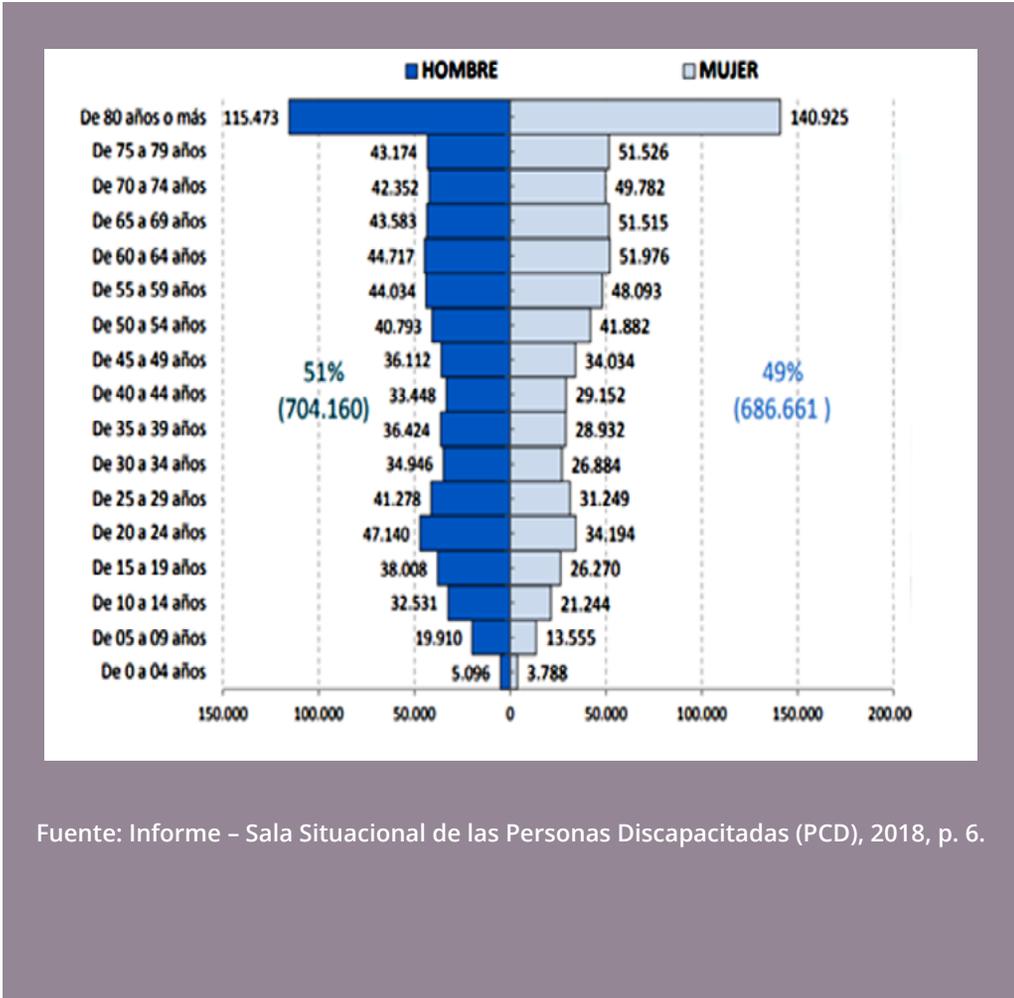
TABLA 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (39 PAÍSES): POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD, 2001-2010

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (39 PAÍSES): POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD, 2001-2010 (En números absolutos y porcentajes)				
País	Año	Población con discapacidad	Población total	En porcentajes
América Latina				
Argentina	2010	5 114 190	34 556 941	14,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2012	326 361	10 027 254	3,3
Brasil	2010	45 606 048	190 691 024	23,9
Chile	2002	334 377	15 116 435	2,2
Colombia	2005	2 624 898	41 468 384	6,3
Costa Rica	2011	452 849	4 301 712	10,5
Cuba	2012	556 317	11 167 325	5,0
Ecuador	2010	816 156	14 483 499	5,6
El Salvador	2007	235 302	5 744 113	4,1
Guatemala (6 años y más)	2005	401 971	10 758 805	3,7
Haití	2003	124 534	8 373 750	1,5
Honduras	2002	177 516	6 697 916	2,7
México	2012	7 767 142	117 449 649	6,6
Nicaragua (6 años y más)	2003	461 000	5 267 715	8,8
Panamá (preguntas del Grupo de Washington)	2010	263 924	3 405 813	7,7
Paraguay	2012	713 972	6 672 631	10,7
Perú	2012	1 575 402	30 274 623	5,2
República Dominicana	2013	708 597	10 177 007	7,0
Uruguay	2011	517 771	3 285 877	15,8
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	1 454 845	27 227 930	5,3
Total América Latina		70 233 172	557 148 402	12,6

Fuente: Cepal, 2010.

No obstante, tal como se anotó, en junio de 2018 el Ministerio de Salud presentó el informe de la Sala Situacional de Personas con Discapacidad, el cual tuvo como base el censo de 2005 y se actualizó a través de proyecciones para el año 2018 (Ministerio de Salud, 2018). Según las proyecciones del Ministerio de Salud, los datos de personas con discapacidad en Colombia los datos más relevantes sobre personas con discapacidad en Colombia son los siguientes:

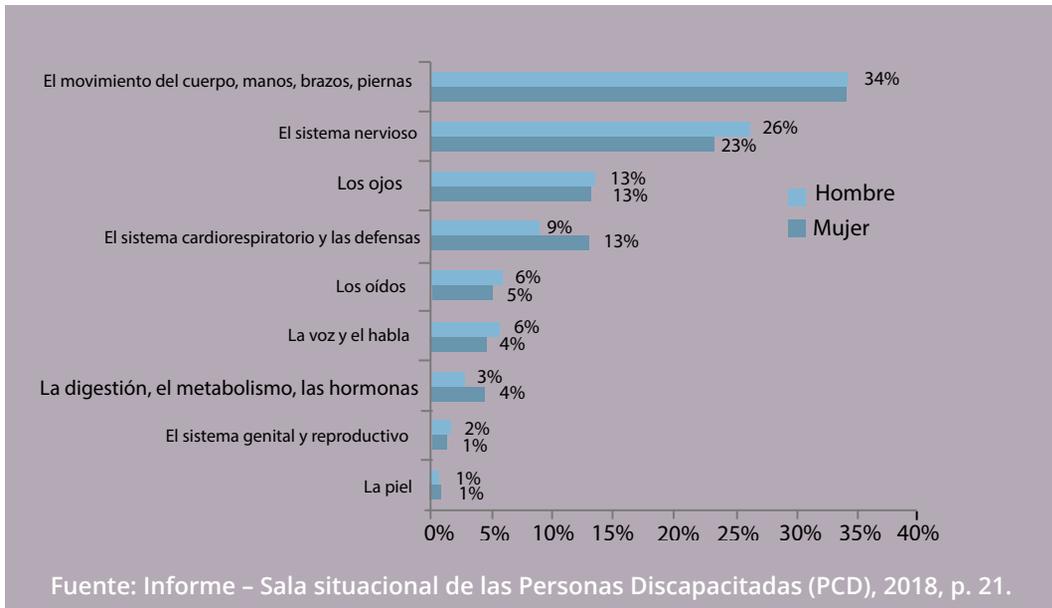
FIGURA 3
ESTRUCTURA PIRAMidal DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD. RLCPD



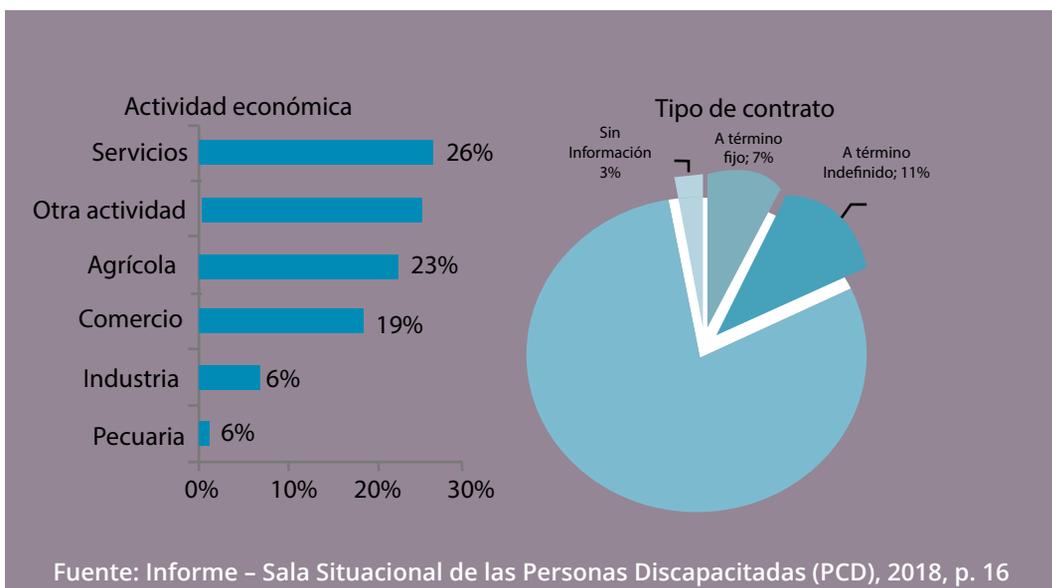
Fuente: Informe – Sala Situacional de las Personas Discapacitadas (PCD), 2018, p. 6.



FIGURA 4: GENERO Y ALTERACIÓN



Así mismo, señala el informe el número de personas con discapacidad que se encuentran trabajando:

FIGURA 5
PERSONAS CON DISCAPACIDAD TRABAJANDO=165.283



De lo anterior, se observa que aproximadamente el 80% de las personas con discapacidad en el país se encontraban, para la fecha, sin trabajo o sin vinculación laboral alguna, y tan solo el 11% contaba con algún tipo de vinculación estable o a término indefinido. De éstas últimas, en su mayoría en el área de servicios (26%,) seguida por la actividad agrícola (23%). Es así como la situación de empleabilidad y formalidad en el empleo ocupa las políticas estatales en procura del bienestar de la población en discapacidad.

De igual manera el registro de las actividades desarrolladas por las personas en situación de discapacidad, muestra que solo 165.283 estuvieron laborando.

TABLA 4
PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEGÚN SU OCUPACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 6 MESES ANTES
DEL REGISTRO. RLCPD

Ocupación	Conteo de personas con discapacidad	%
Incapacitado permanente para trabajar sin pensión	430321	32%
Realizando oficios del hogar	237467	18%
Otra actividad	199615	15%
Trabajando	166907	12%
Estudiando	145801	11%
Buscando trabajo	57639	4%
Incapacitado permanente para trabajar con pensión	48511	4%
Realizando actividades de autoconsumo	33373	2%
Pensionado-jubilado	24197	2%
Recibiendo renta	6185	0%

PERSONAS CON DISCAPACIDAD 165.283

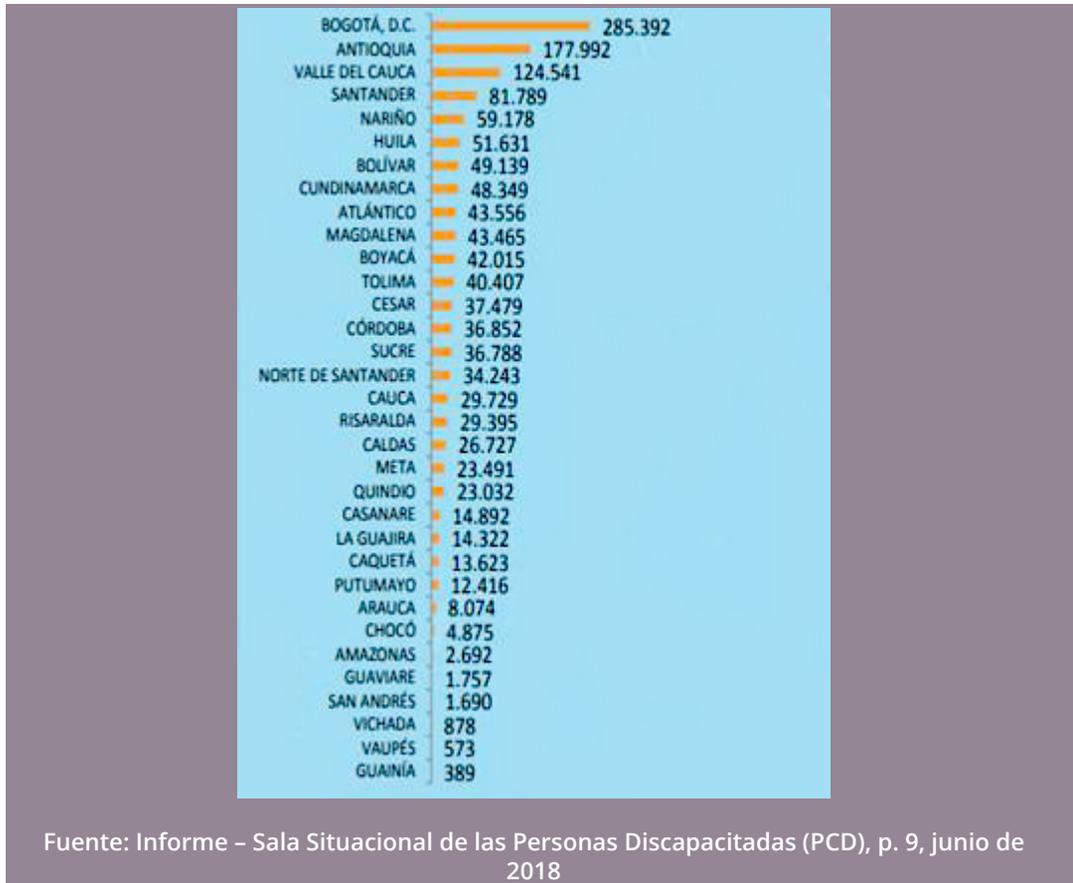
Fuente: Informe – Sala Situacional de las Personas Discapacitadas (PCD), 2018, p. 16

Sin embargo, es necesario aclarar que, aunque el registro en el RLCPD no es obligatorio para las personas con discapacidad, no obstante es una herramienta que arroja datos interesantes, como los que a continuación se relacionan:

FIGURA 6
NÚMERO DE PERSONAS SEGÚN EL AÑO DE APLICACIÓN O ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO DE DISCAPACIDAD.



FIGURA 7
NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA



Se evidencia así que el 52% de las personas con discapacidad Bogotá D.C., y en departamentos como Valle del Cauca, Antioquia, Santander y Nariño.

Acercamiento progresivo entre el Derecho, el Estado y la Discapacidad

En un aspecto supraestatal, se encuentra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre del 2006 y, como dice el texto de la página de la ONU, “Nunca una convención de las Naciones Unidas había reunido un número tan elevado de signatarios en el día de su apertura a la firma” (ONU, s.f.) para reafirmar la importancia de la

inclusión de las personas menos favorecidas en aspectos físicos o psíquicos, quienes, comúnmente, son olvidadas por el Derecho y el Estado, o vistas, desde la perspectiva pública, solo como ciudadanos no activos y carentes de capacidad productiva. Esta inclusión es de vital importancia en la sociedad, pues “Cualquier sociedad decente debe responder a sus necesidades de asistencia, educación, respeto, actividad y amistad” (Nussbaum, 2018, p. 109).

Esta Convención, que no permite reservas para los estados miembros de las Naciones Unidas, fue aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 del 2009 y tiene, entre otras, las siguientes características:

El objetivo de la Convención es:

[...] 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 inherente, mientras que considera a las personas con discapacidad como 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. (Ley 1346 del 2009, art. 1)

Teniendo en cuenta lo anterior, y la necesidad de mejorar las políticas de empleo para las personas con discapacidad, es importante traer a colación las normas que, sobre el particular, nos refieren el objeto de análisis como es el caso de la Ley 1349 del 2009 que dice, entre otras:

ARTÍCULO 4° OBLIGACIONES GENERALES. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad;

ARTÍCULO 27° TRABAJO Y EMPLEO: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio

del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;
- b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;
- e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;
- g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público demás. (Ley 1346 del 2009, art. 4)

Con posterioridad se expidió la Ley Estatutaria 1618 del 2013 por la cual se garantiza el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Dentro de esta norma surgen dos tipos de obligaciones que tiene el Estado para con las personas que cuentan con algún tipo de discapacidad. La primera de ellas consiste en permitir el acceso de los discapacitados a los servicios públicos a través de los medios físicos y electrónicos dispuestos. Como segunda medida se debe garantizar que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones para el acceso al empleo público.

Sobre la última, el concepto de igualdad material ha de ser el definido por la Corte Constitucional en diferentes sentencias (T-553 de 2011, T-684A de 2011, T-770 de 2012, C-685 de 2015) en el que se aboga por la igualdad material frente a la formal. Así, por ejemplo, en la sentencia T.684 de 2011, dice la Corte:

La Sala reitera que la discriminación sobre la población en situación de discapacidad es especialmente marcada en el ámbito laboral, por lo cual, resulta indispensable que el Estado adopte y ejecute acciones afirmativas en esta órbita. El Estado está en la obligación de realizar todas las acciones posibles que permitan igualar las condiciones de acceso laboral de dichas personas. En consecuencia, la Corte Constitucional ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y su total integración.

La materialización de los derechos de las personas con discapacidad: la política pública de inclusión en el sector público

El Estado ha debido fortalecer, a través de un marco normativo específico, la inclusión de personas con algún tipo de discapacidad para el fortalecimiento de la función pública. Dichas acciones no solo prevén la política de inclusión a través de mecanismos de comunicación idóneos en el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación, en la que el Plan gubernamental Vive Digital 2010– 2018 previó medios para el fomento de la cultura (cine para ciegos), software y ampliación de la red para personas con discapacidad, especialmente visual (Tabarquino-Muñoz, 2018, p. 172), sino, además, la empleabilidad de personas con discapacidades.

Esta política, que se adhiere al concepto de acciones afirmativas (en otros contextos llamada discriminación inversa o positiva), se evidencia, con la expedición del Decreto 2011 del 2017, por medio del cual se dispone de la obligatoriedad de cierto porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público.

Algunos aspectos interesantes se dan desde el principio base de la norma, mediante el fomento y el fortalecimiento de la vinculación con discapacidades en el sector público nacional (artículo 2.2.12.2.1) y, la visión de la empleabilidad no como una función u obligación, sino como una forma de participación:

ARTÍCULO 2.2.12.2.3. Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público. El Estado, a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado y a los órganos autónomos e independientes, para promover el acceso al empleo público de las personas con discapacidad deberán vincular como mínimo el porcentaje que este Capítulo establece de acuerdo con las siguientes reglas:

2. Las entidades deberán efectuar el alistamiento necesario para el cumplimiento de la participación, en términos de la vinculación del porcentaje requerido y de ajustes razonables para la inclusión de esta población. (Decreto 2011 del 2017, art. 2.2.12.2.3)

En el numeral 4 se obliga a las entidades rectoras del empleo público en Colombia a cumplir ciertas funciones. Estas entidades son: el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Servicio Público de Empleo.

Así, por ejemplo, como afirmó el DAFP en relación con el Decreto 2011 del 2017:

De acuerdo con la norma citada se deben reportar los empleos de la planta obtenida de la sumatoria de la planta permanente Integrada por empleos de libre nombramiento y remo-

ción, de carrera administrativa, de periodo u otros que determine la ley, temporal, trabajadores oficiales y planta de trabajadores privados.

Los concursos de mérito para acceder a empleos públicos en el país promueven la participación, en igualdad de condiciones, teniendo en cuenta los aspectos del conocimiento y evaluación de los requisitos de formación académica y experiencia laboral. Lo anterior es claro, teniendo en cuenta el principio del mérito, a pesar de la percepción de las políticas de empleo para poblaciones vulnerables (Morales-González et al. , 2019).

El fortalecimiento de la igualdad de condiciones se logra a través de políticas que incentiven la participación en los concursos públicos de carrera administrativa. Entre estas políticas está crear las condiciones para que las personas concursen en un plano de igualdad en las convocatorias públicas para proveer empleos de carrera administrativa. Al ser la evaluación objetiva y el ganador provenir de una lista de elegibles, el papel del Estado es permitir que todos concursen en igualdad de condiciones.

Para lograr lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil ha generado condiciones de accesibilidad para permitir la inclusión de las personas en discapacidad, proporcionando, en su plataforma SIMO, las condiciones que permitan, a este grupo de personas, acceder a empleos de carrera administrativa. Así las cosas, a diciembre del 2019, 7.164 personas con discapacidad se encontraban registradas en SIMO, 5.460 inscritas en convocatorias públicas de empleo y 668 en listas de elegibles. (Sistema SIMO, 2019)

De la misma manera, se han implementado algunas herramientas puestas a disposición de las personas en situación de discapacidad por parte de las universidades que, como operadores de los procesos de selección, avanzan de la mano de la CNSC en el fortalecimiento de la política de inclusión. Entre ellas encontramos las diagramaciones especiales de cuadernillos, intérpretes de lenguaje de señas, acompañamiento para aspirantes con dificultades de movilidad, entre otras.

También están las disposiciones contenidas en el artículo 11 del Acuerdo 165 del 2020 de la CNSC, el cual establece el procedimiento de desempate entre dos elegibles en un proceso público de provisión de empleos de carrera administrativa, en donde la discapacidad es el primer criterio de desempate en el uso de listas de elegibles, así:

Cuando dos o más aspirantes obtengan puntajes totales iguales en la conformación de la lista de elegibles, ocuparan la misma posición en condición de empatados; en estos casos para determinar quién debe ser nombrado en periodo de prueba, se deberá realizar el desempate, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes criterios, en su orden. 1. Con el aspirante que se encuentre en situación de discapacidad. 2. Con quien ostente derechos en camera administrativa. Con el aspirante que demuestre la calidad de víctima, conforme a lo descrito en el artículo 131 de la Ley 1448 de 2011 .

Finalmente, consideramos importante hacer referencia a la disposición contenida en el Decreto 1082 del 2015, que reglamenta el sector de Planeación en nuestro país, y en donde se encuentran algunas regulaciones de tipo contractual. Dichas regulaciones se logran enmarcan en la política analizada, toda vez que contribuyen a la empleabilidad de las personas con discapacidad mediante incentivos creados para las empresas que contratan con el Estado, por ejemplo, en situaciones como el desempate en casos de licitación y la puntuación adicional, como señala a continuación:

Artículo 2.2.1.2.4.2.6. Puntaje adicional para proponentes con trabajadores con discapacidad. (Adicionado por el artículo 1° del Decreto 392 de 2018). En los procesos de licitaciones públicas y concursos de méritos, para incentivar el sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad, las entidades estatales deberán otorgar el uno por ciento (1%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos: 1. La persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección. 2. Acreditar el número mínimo de personas con discapacidad en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección. (DAFP, Decreto 1082 del 2015, art. 2.2.1.2.4.2.6).

A partir de lo expuesto, consideramos que, si bien la discapacidad no puede ser un mecanismo de preferencia para acceder al empleo, en especial al empleo público, el desarrollo de los concursos y las etapas que se establezcan para ello. Tampoco pueden, las políticas de empleo, convertirse en una barrera para la participación efectiva, pues la tarea debe considerarse a la luz de las alianzas estratégicas de las entidades públicas como prioritaria, para el restablecimiento de los derechos de los más vulnerables, logrando así la empleabilidad de las personas en condiciones de discapacidad que, además, fortalezcan la política pública de inclusión, equidad y empleabilidad.

Conclusiones

La discapacidad ha tomado un papel preponderante en las sociedades contemporáneas, dentro de las que se incluye la nuestra, y ha obligado a adoptar medidas, no solo de auxilio, sino de real y verdadera participación. Colombia, al ser un Estado Social de Derecho debe promover la inclusión de todas las personas, sin importar sus condiciones personales, en todas las esferas de la vida social, política, económica y cultural de la nación.

En virtud de instrumentos internacionales, una de las obligaciones que han sido adoptadas por el ordenamiento jurídico interno, ha sido promover la empleabilidad de las personas con discapacidad en el desempeño de las funciones públicas. Por ello el Estado, a través de las entidades encargadas de la vigilancia, promoción y reglamentación de las políticas de empleo, ha tomado medidas para generar acciones afirmativas que permitan materializar el ideal de una sociedad justa en la que las condiciones físicas o psicológicas no se conviertan en una barrera para el logro de los valores públicos.

Algunas acciones han sido: incluir cuotas de empleabilidad de personas con algún grado de discapacidad en las plantas de personal de libre nombramiento y remoción y la preferencia en la escogencia de plaza como resultado de un empate en un concurso de méritos realizado de forma objetiva.

Si bien entidades como la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Servicio Público de Empleo han desempeñado una función central en los avances hacia el objetivo final de acabar con la discriminación laboral con ocasión de la discapacidad, aún estamos a una distancia enorme para ver una realidad social verdaderamente justa con un grupo que ha sido históricamente marginado.

Referencias

DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). 2019. Concepto 77811 de 2019 Radicado No.: 20196000077811. Bogotá: DAFP.

Foucault, M. (2015). Historia de la Locura en la época clásica. Tomo I. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2015). Historia de la Locura en la época clásica. Tomo II. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Ley 1346 de 2009 (Julio 31) Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Diario Oficial 47.427 de julio 31 de 2009.

Ley 1448 de 2011 (Junio 10). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48096 de junio 10 de 2011.

Ley Estatutaria 1618 DE 2013 (febrero 27). por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. D.O. 48.717, febrero 27 de 2013.

Morales-González, K., Manjarrés de Ávila, W., y de la Cruz-Almanza, S. (2019). Evaluación del Servicio Público de Empleo: sus efectos en la inserción laboral formal en el Área Metropolitana de Barranquilla, Colombia. *Lecturas de Economía*, (No. 91), 211-239.

Nussbaum, M. (2018). *Las fronteras de la justicia*. Bogotá: Editorial Paidós.

Puentes, G. (2017). Fricciones entre las ramas del poder público a propósito de la función pública en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, (19(1)), 79-123.

Rawls, J. (2012). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Editorial Paidós.

Seoane, J. A. (2011). ¿Qué es una persona con discapacidad? *Ágora – Papeles de filosofía*. (No. 30/1), 143-161.

Tabarquino-Muñoz, R. A. (2018). El servicio público de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en Colombia 2010-2018. *Entramado*, Vol. 14 No. 2, 166-181.

