

Gerardo Barbosa Castillo / Andrés Rolando Ciro Gómez / Édgar Solano González (Editores)

El reto de la construcción histórica del conflicto en Colombia



4

EL AMPARO ECONÓMICO DE LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD POR ACTOS DE SERVICIO

Magdalena Correa Henao

RESUMEN

El presente estudio indaga sobre la forma como el Estado colombiano ha abordado la problemática de los miembros de la Fuerza Pública que han quedado en situación de discapacidad mientras se encontraban en actividades propias del servicio, con especial referencia a las normas y medidas que se han adoptado para asegurar la inclusión laboral o económica de los soldados y policías que se hallan en esa situación, producto de su participación como Fuerza Pública en el conflicto armado.

En primer lugar, se presenta una referencia al concepto de *discapacidad* y al sistema de derechos y obligaciones configurado en torno de las personas con discapacidad. En segundo lugar, explora las garantías previstas en el derecho para proteger sus libertades y derechos económicos. Con este énfasis se revisa en tercer lugar el caso de los soldados y policías en situación de discapacidad, y en cuarto lugar se formula una valoración de las normas, políticas y decisiones judiciales que ordenan el sistema de garantías existente. Tras de ello, se formulan los apuntes finales resultado de la investigación.

INTRODUCCIÓN

Con ocasión de la violencia que ha azotado históricamente a Colombia y la constante degradación del conflicto armado, la Fuerza Pública, más allá del reporte de soldados muertos, registra un número importante de miembros que en cumplimiento de su misión constitucional han resultado heridos en combate, o producto de la siembra de minas antipersonales por parte de los grupos armados ilegales. El Ministerio de Defensa calcula que el 2,18% de los miembros de la Fuerza Pública ha quedado en situación de discapacidad mientras se encontraba en actividades propias del servicio¹.

El presente estudio busca indagar sobre la forma como el Estado colombiano ha abordado esta problemática, con especial referencia a las normas y medidas que se han adoptado para asegurar la inclusión laboral o económica de los soldados y policías que se hallan en esa situación, producto de su participación como Fuerza Pública en el conflicto armado.

El punto de partida del presente escrito está dado por un dato y una hipótesis.

El dato es que, según cifras de Naciones Unidas, el 82% de las personas en situación de discapacidad o de las personas con discapacidad son pobres debido a las barreras que enfrentan para ingresar al mercado laboral². Y en relación con los miembros de la Fuerza Pública, de acuerdo con el Ministerio de Defensa, los soldados y policías en situación de discapacidad, según las tablas de calificación que existen para tal medición, en su mayoría no tienen el grado de “invalidez” suficiente (más del 50%) para acceder a una pensión³.

-
- 1 Documento interno de trabajo del CRI, no publicado. Citado por CRESPO CARRILLO, MARTHA ADRIANA. La política del sector seguridad y defensa en Colombia: una mirada desde los derechos fundamentales. *Revista Ciencias de la Salud*, vol. 15, n.º 3, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2017, p. 429.
 - 2 O'REILLY, ARTHUR. El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, p. vii.

La hipótesis que se sostiene es que la fórmula definitiva para la inclusión de las personas con discapacidad y sobre todo para soldados y policías en situación de discapacidad se encuentra en la garantía real y eficaz de sus derechos y libertades económicas, sean estas laborales o empresariales.

Si se garantiza el trabajo o acceso a cadenas de valor en el mercado de bienes y servicios en igualdad de derechos y responsabilidades, en condiciones dignas y justas y trato diferenciado para acceder a las oportunidades, la inclusión integral de las personas con discapacidad se consolida. De este tipo de garantías depende en gran medida la libertad, de la autonomía, de la forma como decide orientar su existencia, que tanto define y dignifica a la persona.

Para los efectos indicados, el documento presenta en primer lugar una referencia al concepto de *discapacidad* y al sistema de derechos y obligaciones configurado en torno de las personas con discapacidad. En segundo lugar, explora las garantías previstas en el derecho para proteger sus libertades y derechos económicos. Con este énfasis se revisa en tercer lugar el caso de los soldados y policías en situación de discapacidad, y, en cuarto lugar, se formula una valoración de las normas, políticas y decisiones judiciales que ordenan el sistema de garantías existente. Por último, se formulan unos apuntes finales resultado de la investigación.

I. DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El tratamiento del objeto de investigación reclama una primera aproximación al concepto de *discapacidad* y al régimen jurídico de protección de las personas en esta situación.

3 MENDOZA ANGARITA, YUDY LORENA. Propuesta desde la terapia ocupacional para la reubicación laboral de soldados profesionales con disminución de la capacidad laboral que no alcancen pensión de invalidez. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

A. Sobre la noción de discapacidad

La definición de la *discapacidad* es compleja. Por una parte, se ha entendido siguiendo diferentes modelos de comprensión y tratamiento. Por otra, responde a un concepto derivado de la distinción con los conceptos de *invalidez* e *incapacidad*.

1. Modelos históricos de comprensión de la discapacidad

Siguiendo a Ospina⁴ y a la jurisprudencia constitucional colombiana⁵, los modelos reconocidos históricamente en torno de la discapacidad son:

a. Modelo de la prescindencia

El más primitivo, dado un contexto religioso, político y social existente, desde el cual se cree que las personas con discapacidad son portadoras de mensajes malignos⁶. Una variante del modelo se puede encontrar en el submodelo de “marginación”⁷, mediante el cual se explica que las personas

4 OSPINA RAMÍREZ, MARIO ANDRÉS. El reconocimiento de la capacidad jurídica dentro de un contexto de igualdad: una asignatura pendiente del Estado colombiano. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018, pp. 92-118.

5 *Vid.* sentencia C-035 de 2015, M. P. María Victoria Calle Correa, reiterada en la sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En la segunda se indicó: “Cada perspectiva responde, sin duda, a un momento histórico y deriva de la comprensión de los derechos que ha imperado en cada época, de los cuales algunos ya resultan inaceptables. Estos modelos son marcos de comprensión útiles e ilustrativos que revelan los debates actuales sobre la materia, en distintos niveles, y que permiten entender de mejor manera la situación de los sujetos en condición de discapacidad. Evidentemente no se trata de modelos estáticos o inmutables, por el contrario, constituyen tendencias en constante transformación, tal como lo está la sociedad a la que deben ser integrados estos sujetos de especial protección”.

6 OSPINA RAMÍREZ, MARIO ANDRÉS. El reconocimiento de la capacidad jurídica..., *cit.*, p. 92.

7 En la sentencia C-063 de 2018 la Corte precisó que el enfoque de la prescindencia “[c]onsidera anormales y dependientes a las personas con discapacidad,

con discapacidad son una carga para la sociedad, por lo cual se les sitúa en el campo de la pobreza⁸.

Es evidente que bajo los imperativos de la dignidad humana y los derechos humanos, esta postura resulta inadmisiblemente actualmente en los estados de derecho. Como lo observa la Corte Constitucional, este modelo “Entiende la discapacidad desde una perspectiva sobrenatural y propone, como medida para enfrentarla, la eliminación o aislamiento de la persona que la padece; lo cual claramente desconoce la dignidad humana”⁹.

b. Modelo médico o rehabilitador

Nace en los Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial, cuando se empiezan a aprobar leyes que buscaban minimizar las consecuencias de la guerra con medidas asistenciales, tratamientos terapéuticos, procedimientos quirúrgicos, pensiones de invalidez y seguros médicos, entre otros¹⁰. Este modelo considera a la discapacidad una deficiencia individual (física o cognitiva) causada por una enfermedad, accidente o condición de salud, que requiere un tratamiento médico encaminado a curar la situación o por lo menos disminuir la deficiencia¹¹.

La rehabilitación física es importante pero insuficiente, y como foco de atención de la discapacidad puede ser un

por tanto deben ser tratadas como objeto de caridad y sujetos de asistencia cuyo aislamiento es legítimo”.

- 8 OSPINA RAMÍREZ, MARIO ANDRÉS. El reconocimiento de la capacidad jurídica..., *cit.*, p. 93.
- 9 Sentencia C-063 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
- 10 PALACIOS, AGUSTINA y BARRIFÉ, FRANCISCO. La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. Editorial Cinca, Madrid, 2007, pp. 249-250.
- 11 Ídem. *Vid.*: OMS. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud: CIF. 2001, p. 22.

recurso discriminatorio antes que habilitador de capacidades humanas¹².

c. Modelo social o biopsicosocial

Tiene su origen a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta en Inglaterra y Estados Unidos, y supone un cambio de paradigma respecto a la visión que predominaba hasta ese momento sobre la discapacidad, ya que pasa de entenderla como una deficiencia física o mental del individuo a ser el producto de las barreras físicas y culturales que la sociedad le impone.

El modelo social convierte a la discapacidad en un asunto de índole político¹³ y jurídico, pues implica reconocer a las personas con discapacidad como integrantes valiosos de la sociedad y, por ende, sujetos de derechos.

“La discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto / entorno social”¹⁴. Por esto la rehabilitación debe comprender a la persona con discapacidad, pero también a la familia, a la sociedad, a las empresas, cuya participación es la que permite la inclusión de la persona¹⁵.

La atención sobre la persona con discapacidad reclama ser abordada desde diferentes aspectos como: el *proceso de rehabilitación*, del cual la rehabilitación funcional es ahora solo una etapa del proceso; o el *derecho a la educación*, lo cual

12 La Corte en la sentencia C-063 de 2018 observó cómo la perspectiva meramente médica “en principio respeta la dignidad humana pero ha tenido manifestaciones incompatibles con el respeto por los derechos humanos, como el internamiento forzado, o la facultad de los médicos de decidir sobre los aspectos vitales del sujeto en situación de discapacidad”.

13 OMS. *Op. cit.*, p. 22.

14 Ídem.

15 OSPINA RAMÍREZ, MARIO ANDRÉS. El reconocimiento de la capacidad jurídica... *cit.*, p. 99.

implica un esfuerzo importante en la implementación de sistemas educativos que le apuesten a la inclusión y que dejen atrás la “educación especial” que antes primaba. También supone por la implementación de *medidas de acción afirmativa*, que buscan la remoción de barreras sociales y económicas; o la incorporación del principio de accesibilidad universal, que aboga por la eliminación de barreras físicas, arquitectónicas y de comunicación¹⁶.

En desarrollo de la doctrina del modelo social, la Corte Constitucional ha dejado por sentado que las medidas que se han de implementar deben ser las que “(1) permitan al mayor nivel posible el ejercicio de la autonomía de la persona [en condición de] discapacidad; (2) aseguren su participación en todas las decisiones que los afecten; (3) garanticen la adaptación del entorno a las necesidades de la persona con discapacidad; y (4) aprovechen al máximo las capacidades de la persona, desplazando así el concepto de “discapacidad” por el de “diversidad funcional”¹⁷.

2. Distinta de la invalidez y de la incapacidad

El significado de *discapacidad* puede ser visto por distinción de otros conceptos como la invalidez y la incapacidad.

En principio, todos se refieren “al menoscabo de una persona por lesiones, enfermedades o deficiencias que limitan su actividad en el ámbito social, personal o laboral”¹⁸. Pero no son sinónimos.

16 *Ibíd.*, pp. 99 y ss.

17 En aplicación de este último criterio, *vid.*: sentencia T-109 de 2012, M. P. María Victoria Calle; sentencia C-765 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

18 VICENTE-HERRERO, M. T. *et al.* Incapacidad y discapacidad: diferencias conceptuales y legislativas. Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo, Madrid, 2016. Disponible en [www.aeemt.com/contenidos/grupos_trabajo/Incapacidad_Discapacidad_aeemt/documento%20incapacidad%20y%20discapacidad.pdf].

La discapacidad es, según la Corte Constitucional, el género, mientras que la invalidez y la incapacidad son especies¹⁹. La *discapacidad* se ha entendido como las estructuras y funciones alteradas del cuerpo y su relación con el contexto socioambiental en el que se desenvuelve la persona²⁰. Lo que la *incapacidad* y la *invalidez* buscan es “cubrir una prestación compensatoria que trata de subsanar la ausencia de ingresos salariales o profesionales de una persona debido a un accidente o enfermedad”²¹.

La incapacidad y la invalidez reconocen a la persona como un individuo con pérdida de la capacidad laboral. La discapacidad también ha insistido el juez constitucional, no representa *per se* tal limitación.

Una persona en situación de discapacidad puede hallarse en condición de incapacidad o de invalidez. La *incapacidad* por su parte es *temporal*, cuando con independencia de su alcance se presenta por un tiempo determinado, y se hablará de *incapacidad permanente parcial* cuando la pérdida sea permanente pero inferior al 50%^[22]. La *invalidez* implica la reducción *permanente* de la capacidad laboral correspondiente al 50% o más²³.

Aparte de la pérdida de la capacidad laboral permanente, o temporal del 50% o más²⁴, queda un amplio espectro para que las personas con discapacidad puedan desarrollar

19 Corte Constitucional. Sentencia T-198 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, reiterado en la sentencia T-947 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa. En el primer asunto la Corte emplea esta argumentación como razonamiento de base para atender positivamente la solicitud de tutela de derechos fundamentales de un trabajador despedido sin justa causa y con indemnización, pero tras una lesión ocasionada por un accidente de trabajo.

20 VICENTE-HERRERO, M. T. *Op. cit.*, p. 5.

21 *Ibid.*, p. 16.

22 Congreso de la República. Ley 776 de 2002, artículo 2.º.

23 Congreso de la República. Ley 100 de 1993, artículo 38. *Vid.* Corte Constitucional. Sentencia T-122 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

24 *Ídem.*

actividades de carácter laboral²⁵. De lo que se trata es de verificar el tipo de valoración de aptitud para el trabajo que van a desempeñar.

Tabla 1
Diferencia entre incapacidad temporal,
incapacidad parcial permanente e invalidez

| Porcentaje de pérdida de capacidad laboral | Menos del 50% | 50% o más |
|--|--------------------------------|----------------------|
| Temporal | Incapacidad temporal | Incapacidad temporal |
| Permanente | Incapacidad parcial permanente | Invalidez |

B. Protección jurídica de las personas con discapacidad

En el marco de naciones organizadas como estados de derecho, es comprensible que con el tiempo se hayan previsto herramientas desde el derecho y los derechos que permitan sortear las dificultades a las que se enfrenta la población en situación de discapacidad en el mundo, en especial en el ejercicio de sus derechos y libertades²⁶.

Por tal razón, en la actualidad existe un amplio abanico de normas que integran el sistema jurídico de protección de las personas con discapacidad, estas provienen del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH), la Constitución, las leyes y la jurisprudencia constitucional.

25 Corte Constitucional. Sentencia T-003 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt.

26 ONU. Asamblea General. Resolución 48/96 (4 de marzo de 1994). Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, p. 7. Disponible en [www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf].

1. DIDH

Dos tipos de fuentes son relevantes en materia de discapacidad: los instrumentos internacionales y la jurisprudencia internacional, en particular aquella proveniente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En relación con los primeros, se destacan aquí tres fuentes principales²⁷: la Resolución 48/96 de 1994 de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Estos instrumentos internacionales son enfáticos en la obligación de los estados de facilitar a las personas con discapacidad la integración social y el acceso a puestos de trabajo.

La Resolución 48/96 de 1994 de la Asamblea General de Naciones Unidas es un primer referente del DIDH, aunque formalmente pertenece a lo que la doctrina ha denominado “derecho blando”. En ella se crea el marco para crear normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de garantizar que, como miembros de la sociedad, puedan tener los mismos derechos y obligaciones que los demás²⁸.

Por lo demás, la resolución afirma que en la medida en que se logre la igualdad de derechos y oportunidades de esta población, deberán también asumir las obligaciones que les corresponde como parte de la sociedad²⁹.

27 Sobre otros tratados e instrumentos del DIDH también relevantes, *vid.* sentencias C-401 de 2003, T-198 de 2006 y SU-040 de 2018.

28 ONU. Asamblea General. Resolución 48/96, *op. cit.*, p. 6.

29 “A medida que las personas con discapacidad logren la igualdad de derechos, deben también asumir las obligaciones correspondientes. A su vez, con el logro de esos derechos, las sociedades pueden esperar más de las personas con discapacidad. Como parte del proceso encaminado a lograr la igualdad de oportunidades deben establecerse disposiciones para ayudar a esas personas a asumir su plena responsabilidad como miembros de la sociedad.” *Ibíd.*, p. 9.

Esta resolución define la discapacidad como “un gran número de diferentes limitaciones funcionales [...] física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental”³⁰. A pesar de seguir un modelo médico asistencial, este texto representó un avance en la discusión sobre discapacidad, al entender la rehabilitación como un proceso complejo que incluye lo físico-funcional y, además, el desarrollo individual, familiar y social de la persona con discapacidad³¹.

La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad fue aprobada por la Asamblea General de la OEA el 7 de junio de 1999 y entró en vigor el 14 de septiembre de 2001. En Colombia, se aprobó mediante la Ley 762 de 2002 y fue declarada exequible en sede del control previo de constitucionalidad, mediante la sentencia C-401 de 2003^[32]. Por lo anterior, es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante en la materia.

Siguiendo la síntesis del juez constitucional en la sentencia ya señalada, la Convención tiene como base el principio de igualdad de derechos y libertades de las personas con discapacidad (preámbulo), y las definiciones fundamentales que fija para efectos de la Convención. La “discapacidad” es entendida como “[...] una deficiencia física, mental o

30 *Ibíd.*, p. 8.

31 Así, establece que “[...] la *rehabilitación* es un proceso encaminado a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que cuenten con medios para modificar su propia vida y ser más independientes. La rehabilitación puede abarcar medidas para proporcionar o restablecer funciones o para compensar la pérdida o la falta de una función o una limitación funcional. El proceso de rehabilitación abarca una amplia variedad de medidas y actividades, desde la rehabilitación más básica y general hasta las actividades de orientación específica, como por ejemplo la rehabilitación profesional”. *Ídem.*

32 Sentencia C-401 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social” (art. 1.1). Por otro lado, la “discriminación contra las personas con discapacidad” hace referencia a “toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad [...]”, donde solo se admite un trato preferencial, siempre “que no limite en sí misma”, ni el derecho a la igualdad ni la libertad de las personas con discapacidad (art. 1.2).

Pese a caracterizar la discapacidad como una deficiencia del individuo, propia otra vez del modelo médico, también aquí vale decir que la Convención señala el entorno económico y social como causa o agravante de la discapacidad, lo que supone una aproximación al modelo social.

Así cuando destaca (art. 2.º) como objetivos (1) la prevención; (2) la “eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad” y (3) la promoción de “su plena integración en la sociedad”. Y cuando señala dentro de los compromisos de los estados suscriptores de la Convención (art. 3.º): “(a) Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Y (b) Trabajar prioritariamente en las formas de prevención de las formas de discapacidad prevenibles, detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación”, incluida la de “sensibilización de la población”.

En lo demás, los estados asumen el compromiso (art. 4.º) de “cooperar entre sí” para la consecución de los objetivos de la Convención, y de facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las personas con discapacidad”. Se obligan también (art. 5.º) a promover la legislación que favorezca la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad o vinculadas con ese campo.

Con el objetivo de permitir el seguimiento y evaluación del accionar estatal respecto de esta problemática (art. 6.º), se crea el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y se establece una regla de interpretación de las normas de ella (art. 7.º), que excluye cualquier sentido que “restrinja o permita que los estados parte limiten el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad”.

El último instrumento por destacar es la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³³ adoptada en el seno de Naciones Unidas, aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009 y declarada conforme a la Constitución mediante la sentencia C-293 de 2010.

En relación a esta convención, el juez constitucional colombiano observó que “El texto del tratado evita incorporar una definición de discapacidad, pero a continuación el mismo artículo describe y presenta como destinatarios de sus disposiciones a todas aquellas personas 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 los demás’”.

Es de resaltar que esta convención introduce el modelo social, al hacer énfasis en los principios de no discriminación, participación, igualdad de oportunidades, identidad, accesibilidad y las barreras del entorno cuya eliminación se impone como mandato.

Dentro de sus disposiciones generales sobresalen: (1) la que obliga a los estados parte (art. 8.º) a adoptar medidas efectivas que promuevan la sensibilización de la sociedad y la lucha contra los estereotipos; (2) la que configura el dere-

33 ONU. Asamblea General. Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006. Disponible en [www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf].

cho de toda persona afectada por una limitación a “seguir el proceso requerido para alcanzar sus óptimos niveles de funcionamiento psíquico, físico, fisiológico, ocupacional y social”, a través de programas y servicios de rehabilitación creados por el Gobierno Nacional (art. 18).

En lo que hace a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque existe un número importante de decisiones en las cuales se ha referido a la discapacidad, sobresalen los casos *Ximenes Lopes v. Brasil*; *Furlán y familiares v. Argentina*; y *Chinchilla Sandoval v. Guatemala*.

En ellos la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado cómo a menudo la discapacidad genera discriminación en las personas que la soportan, tanto cuando aquella es derivada de un diagnóstico médico, como cuando se crea, producto de las barreras actitudinales y sociales de modo que la discapacidad existe pero por razón del entorno³⁴.

De conformidad con lo anterior, es claro que los estados deben adoptar todas las medidas necesarias para propiciar la plena integración de las personas con discapacidad³⁵. Así mismo, dado que la Convención internacional adoptó el modelo social, se impone a los estados una obligación de protección especial de las personas con discapacidad. No basta, pues, con que no vulneren sus libertades y derechos, sino que se hace necesario que el Estado adopte las acciones afirmativas determinadas en función de las condiciones de la persona, con las cuales se propenda a su inclusión³⁶.

34 Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia del 1.º de septiembre de 2015, Serie C, n.º 298, párr. 238.

35 Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C, n.º 149, párr. 105.

36 Corte IDH, *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Sentencia del 31 de agosto de 2012, Serie C, n.º 246, párrs. 133 y 134.

2. Protección constitucional

En consonancia con el DIDH, el tratamiento de la discapacidad se encuentra ampliamente soportado en la Constitución Política, tanto desde los principios como desde los derechos fundamentales generales y específicos.

A este respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha destacado en primer lugar su cimiento en la propia definición del Estado como *social de derecho*, cuyo objetivo de justicia material requiere de orientar sus acciones a corregir las desigualdades, promover la inclusión y garantizar que aquellos que se encuentran en una situación de desventaja gocen efectivamente de sus derechos fundamentales³⁷.

Así mismo, la situación de discapacidad apela al principio de la *dignidad humana* (art. 1.º) como referente axiológico para la interpretación y aplicación de los derechos todos que constituyan ingredientes “necesarios para la realización de la vida misma”³⁸. Por esto se han identificado como ámbitos de protección de la dignidad humana: (1) la autonomía individual o la libertad de elección de un plan de vida en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle; (2) el de unas condiciones materiales de existencia como reconocimiento de la dimensión social del individuo, promoviendo esas condiciones que le permiten su inclusión como individuo en la sociedad; y (3) el ámbito de la intangibilidad de los bienes inmateriales que se refiere a la integridad física y moral de los individuos³⁹.

37 Sentencia C-1064 de 2001, MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

38 Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y Unión Europea. Modelo de Rehabilitación Integral Inclusiva (MRII): De la asistencia a la inclusión social. Bogotá, 2010, p. 17.

39 Sentencia T-881 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Fundamento jurídico n.º 29.

Tiene también sustento en derecho a la igualdad (art. 13) que en la construcción constitucional ha observado la Corte incluye “(1) un principio general, que se refiere tanto a la igualdad ante la ley (igualdad formal), como a la protección por parte de las autoridades, a la igualdad de oportunidades y a la igualdad de trato (igualdad material); (2) la prohibición de discriminar por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; (3) la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; (4) la posibilidad de adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; (5) la obligación del Estado de brindar especial protección a personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; y (6) el deber del estado de sancionar los abusos o malos tratos contra quienes se encuentren en condiciones de indefensión o marginación”⁴⁰.

Junto con estos ingredientes sustanciales del orden constitucional, se encuentran dentro del capítulo de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) las siguientes normas específicas: la obligación para el Estado de formular “una política de previsión, rehabilitación e integración social de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”⁴¹ (art. 47); y el imperativo para el Estado en cuanto al servicio público de la educación, de ofrecer un servicio a “personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales” (art. 68)⁴².

3. *Protección legal*

La fuerza normativa de las disposiciones constitucionales y del DIDH aun previo a las convenciones regional y universal

40 Sentencia C-841 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

41 Constitución Política de Colombia, artículo 47.

42 A ellas se suma la protección en cuanto al derecho a trabajar (art. 54), que se analiza en el capítulo siguiente. *Vid. infra*.

dio lugar a la expedición de la Ley 361 de 1997, que establece “mecanismos de integración social de las personas con limitación”.

El modelo médico de la ley, a pesar de sus referencias a la integración plena y sus desarrollos en diversas áreas de la vida en sociedad⁴³, es evidente. Esto se manifiesta en la terminología que emplea para identificar las personas a quienes se dirigen sus normas, como personas con limitaciones. Un lenguaje que conforme al principio de dignidad humana y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, expedida posteriormente, fue modificado mediante sentencias interpretativas de la Corte Constitucional (C-458 de 2015), que ordenaron sustituir en toda la ley tales expresiones por la de “discapacidad” o “en situación de discapacidad”.

Lo mismo se aprecia cuando señala dentro de los objetivos que inspiran la ley la “normalización social plena” de las personas en esa situación (art. 3.º), lo cual se declaró condicionalmente exequible “en el entendido [de] que refiere única y exclusivamente a la obligación del Estado y de la sociedad de eliminar las barreras del entorno físico y social” (C-066/2013).

En el año 2004, se presenta el documento Conpes n.º 80, en el que se propone la Política Pública Nacional de Discapacidad. En él se destaca el marco conceptual del que parte, a saber, el modelo social, con lo cual recalca que la desventaja en la sociedad no es tener una discapacidad sino la situación que la rodea, sumada a la falta de oportunidades para realizarse plenamente en sociedad⁴⁴. Desarrolla así un análisis

43 En efecto, incluye como áreas de intervención del Estado, medidas de prevención, educación, rehabilitación, integración laboral, bienestar social, accesibilidad en general y frente a barreras arquitectónicas y en los servicios de transporte y de comunicaciones.

44 Conpes. Documento n.º 80 (26 de julio de 2004). Política Pública Nacional de Discapacidad, p. 3.

de las normas existentes, así como de la situación actual de las personas con discapacidad en Colombia, con valoración de las medidas adoptadas para la prevención, mitigación y superación de los riesgos a que se ven enfrentadas. Así mismo, revisa los resultados de los servicios de rehabilitación, en materia de barreras y prácticas institucionales, empleo, acceso a la educación, a la cultura y a la institucionalidad.

Conforme a lo anterior, propone una política pública basada en los principios de igualdad, solidaridad, corresponsabilidad, descentralización, participación social y equidad, que se diseña en torno de una reorganización de la institucionalidad y el levantamiento de información y la formulación de programas y líneas de acción concretas para lograr la inclusión efectiva e integral de las personas con discapacidad.

Tres años después, ya entrada en vigencia la Convención Interamericana sobre la materia, se expide la Ley 1145 de 2007, que organiza el llamado *Sistema Nacional de Discapacidad*, como institución prevista para formular e implementar una política pública de discapacidad en los ámbitos nacional, regional y local.

Esta ley define “la situación de discapacidad” como “el conjunto de condiciones ambientales, físicas, biológicas, culturales y sociales, que pueden afectar la autonomía y la participación de la persona, su núcleo familiar, la comunidad y la población en general en cualquier momento relativo al ciclo vital, como resultado de las interacciones del individuo con el entorno”⁴⁵.

Y sobre la “persona con discapacidad” establece: “Es aquella que tiene limitaciones o deficiencias en su actividad cotidiana y restricciones en la participación social por causa de una condición de salud, o de barreras físicas, ambientales, culturales, sociales y del entorno cotidiano.

45 Ley 1145 de 2007.

Esta definición se actualizará, según las modificaciones que realice la Organización Mundial de la Salud, dentro de la Clasificación Internacional de Funcionalidad”.

Muy visible es el avance conceptual de esta ley, cuyo enfoque claramente social en el tratamiento de la discapacidad pasa de restringir el campo de acción de la rehabilitación del aspecto meramente funcional a una concepción más integral. En lo demás, la composición de dicho sistema, aunque reorganiza, vuelve a un conjunto disperso de consejos, órganos y entidades que pese a tener múltiples atribuciones que buscan ejecutar y definir las políticas sobre la materia, no cuentan con herramientas para hacerlas realmente exigibles.

Otro componente, este muy relevante de la legislación sobre la materia, se encuentra en la Ley estatutaria 1618 de 2013, “por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

Desde el punto de vista formal, constituye un avance en términos de la configuración legislativa de los derechos humanos y constitucionales de las personas con discapacidad, al ser la norma que, por virtud de la Constitución (art. 152) señala los ámbitos *iusfundamentales* de los derechos reconocidos a las personas con discapacidad como sujetos de especial protección. Esto le confiere un valor trascendental en el sistema de fuentes del derecho, en cuanto configura las normas básicas que se deben contemplar en la interpretación de las demás disposiciones jurídicas sobre discapacidad y en la solución de todos los casos concretos en los que se encuentren involucradas personas en dicha situación.

Para los efectos de este análisis, se destaca cómo la definición de *discapacidad* y su tratamiento son claro reflejo del modelo social.

En efecto, siguiendo los parámetros que adopta la Convención Internacional, identifica a las personas con discapacidad como aquellas que tienen “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”⁴⁶. Así mismo, menciona los diferentes tipos de barreras que impiden el ejercicio pleno de los derechos de esta población, mencionando que pueden ser actitudinales, comunicativas y físicas⁴⁷. De modo que la discapacidad es resultado de obstáculos de una organización social no incluyente, antes que una limitación personal que genera impedimentos.

Por esto la ley desarrolla una serie de medidas de inclusión de las personas con discapacidad, para lo cual establece diferentes obligaciones a los ministerios para que cada uno en su rango promueva el ejercicio de los derechos y tome medidas, incluyendo la eventual adopción de acciones afirmativas, que eliminen las barreras tanto físicas como culturales y sociales que impiden dicho ejercicio.

El control previo, automático e integral de constitucionalidad de esta ley se produjo con la sentencia C-765 de 2012, la cual concluyó que tanto en sus aspectos formales como en los materiales, salvo unas pocas excepciones sobre asuntos competenciales, era exequible. En ese sentido, la Corte Constitucional concluyó que “los objetivos y el contenido de este proyecto apuntan al logro de la igualdad real y efectiva en cuanto al disfrute de los derechos de las personas con discapacidad, bajo la figura de las acciones afirmativas, lo que resulta acorde y oportuno frente a los valores y principios que inspiran el Estado social de derecho”.

La amplitud de sus disposiciones formalmente refuerza el valor normativo de los derechos de las personas con discapacidad, pues como normas estatutarias consolidan posiciones jurídicas definitivas. Sin embargo, materialmente,

46 Artículo 2.1.

47 Artículo 2.5.

esto disminuye la claridad sobre lo que es fundamental, o esencial, o indispensable de tales derechos.

Por último, vale la pena resaltar la Ley 1752 de 2015, que, en sintonía con la cultura jurídica punitiva colombiana, sanciona penalmente la discriminación por motivo de discapacidad.

4. Protección jurisprudencial

Además de las decisiones que han valorado la constitucionalidad de las normas del DIDH y del derecho interno sobre discapacidad, la Corte Constitucional ha tenido una participación muy relevante en la consolidación del discurso de igualdad y de trato diferenciado que reclaman los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

Por esto, con jurisprudencia reiterada en sede de revisión de tutela, los derechos de locomoción, acceso a la justicia, salud, educación y vivienda de estas personas han recibido una protección intensa como derechos fundamentales y prioritarios, como garantía exigible en razón de la situación de vulnerabilidad en que tales sujetos se encuentran y por tanto su calidad de sujeto de especial protección constitucional⁴⁸.

II. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES ECONÓMICAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Dentro de las barreras que peores efectos generan sobre la personas con discapacidad se encuentra las de carácter laboral o a la inclusión en los procesos productivos de bienes y servicios. Los obstáculos físicos, culturales y sociales que se plantean para vincular, contratar y trabajar con personas con

48 En esa línea, pueden destacarse las siguientes providencias: C-401 de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz; T-595 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda; C-076 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-1258 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo; y C-182 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz.

discapacidad incrementan su vulnerabilidad en la medida en que no pueden subsistir con autonomía, ni contribuir al hogar al que pertenecen y, por el contrario, se convierten en una carga adicional a la economía familiar, muchas veces muy restringida⁴⁹. Todo esto, por desconocer y desaprovechar “una persona potencialmente productiva, que no lo es debido a factores sociales y culturales”⁵⁰.

Ante tal situación, “[l]os países de todo el mundo reconocen cada vez más que las personas con discapacidades representan un enorme potencial a menudo desaprovechado; que tienen una valiosa contribución que aportar a la economía nacional; que su empleo conlleva un recorte en los gastos por prestaciones por discapacidad y puede reducir la pobreza y que hace falta acción mancomunada para destruir las barreras que impiden que muchas personas en situación de discapacidad puedan participar en la economía y la sociedad”⁵¹.

Por ello, sin perjuicio de la realización de otros derechos y libertades, es dable afirmar que un ingrediente principal del mandato de inclusión de las personas con discapacidad es el relacionado con la garantía de sus libertades y derechos económicos individuales.

Por tales razones, este estudio indaga sobre la forma precisa en que las fuentes normativas citadas u otras nuevas y específicas conciben y hacen efectivos tales derechos.

49 De este modo, se ha observado por la OIT, al no encontrar un trabajo acorde con sus competencias, intereses, formación y aptitudes por estas “barreras discriminatorias y prejuicios equivocados acerca de su capacidad de trabajar, muchos abandonan la búsqueda activa de un empleo y dependen de los subsidios de discapacidad, donde existen, o malviven de un trabajo de poco valor añadido en la economía informal con el apoyo que les ofrecen sus familias o la comunidad”. *Vid.* O’REILLY, ARTHUR. *Op. cit.*, p. vii.

50 Conpes. Documento n.º 80, *cit.*, p. 2. *Vid.* MENDOZA ANGARITA, YUDY LORENA. Los soldados profesionales en situación de discapacidad, expulsados de la Fuerza: situación socialmente problemática en Colombia. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 5, n.º 1, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

51 O’REILLY, ARTHUR. *Op. cit.*, p. vii.

A. DIDH

Antes de las convenciones interamericana y universal ya existía un instrumento internacional específico: el Convenio 159 de la OIT (1983), “Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas”, que entró en vigor en 1985 y que se aprobó mediante la Ley 82 de 1988.

Por tratarse de un instrumento expedido hace más de treinta años, es comprensible que el término empleado sobre las personas en favor de las cuáles se formula sea el de “inválidas”. Con todo, enfoca esa condición en la reducción sustancial no de capacidades sino de oportunidades, como se aprecia cuando, para los efectos del Convenio, entiende por persona inválida (*disabled, handicapée*)⁵² “toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida”⁵³.

El instrumento de la OIT tiene como finalidad lograr la readaptación profesional, entendida como la obtención y conservación de un empleo conforme a las condiciones de la persona, de manera que pueda progresar en él y logre en definitiva su integración en la sociedad⁵⁴. Además, prescribe el deber de todos los estados parte de formular y aplicar una política nacional en la materia⁵⁵, con todas las medidas necesarias para el logro de la readaptación profesional y la promoción de oportunidades de empleo para todos, independientemente de cuál sea el origen o el tipo de invalidez⁵⁶.

52 Nótese que el Convenio habla de *personas inválidas*, que en Colombia son las personas con pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%.

53 Artículo 1.1.

54 Artículo 1.2.

55 Artículo 2.

56 Artículo 3.

Y como pauta de interpretación para todo tipo de actuación que se espera de los estados, señala que la política debe basarse en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores en situación de discapacidad, así como entre estos y los trabajadores en general⁵⁷.

El hecho de que este sea el primer instrumento internacional sobre la materia, aun sin que existieran convenciones sobre la discapacidad en general, muestra cuán importante es el trabajo para las personas con discapacidad y cuánto debe actuar el Estado para propiciar la igualdad de oportunidades para trabajar.

Por otra parte, la Resolución 48/96 de Naciones Unidas alude al trabajo como igualdad también de deberes. Pues “A medida que las personas con discapacidad logren la igualdad de derechos, deben también asumir las obligaciones correspondientes. A su vez, con el logro de esos derechos, las sociedades pueden esperar más de las personas con discapacidad. Como parte del proceso encaminado a lograr la igualdad de oportunidades deben establecerse disposiciones para ayudar a esas personas a asumir su plena responsabilidad como miembros de la sociedad”⁵⁸.

En la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), se introducen algunas pocas referencias a la inclusión laboral o económica, de conformidad con su talante médico asistencial.

Así, el artículo III.1 obliga a los estados a “1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, *laboral* o de cualquier otra índole”, dentro de las políticas que deben adoptar los estados “para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad”. En consecuencia con lo anterior (art. III),

57 Artículo 4.

58 ONU. Asamblea General. Resolución 48/96, *cit.*

se establece la obligación de adoptar “a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de [...] programas y actividades, tales como el *empleo* [...]”.

Muy distinto es el caso de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), pues, como elemento propio de su modelo social, profundiza en las garantías de integración económica de las personas con discapacidad.

En este orden, compromete a los estados parte a adoptar medidas efectivas para “promover el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral” (art. 8.2.a). Esto, dentro de las formas de sensibilización de la sociedad para derribar estereotipos, prejuicios y prácticas discriminatorias en contra de esta población, las cuales impiden su integración en la sociedad y el respeto de sus derechos y dignidad (art. 8.1.).

De gran significado es la norma (art. 27) que reconoce expresamente el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones con el resto de la población. El derecho a trabajar, según este documento, 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” (art. 27.1).

Un derecho que se adquiere por la situación, antes que por el origen de la discapacidad. Y que determina la obligación de los estados parte de promulgar legislación que (art. 27.1): (a) prohíba la discriminación por motivos de discapacidad en todas las etapas del proceso de selección y contratación laboral, “la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras

y saludables”⁵⁹; (b) proteja los derechos de esta población, especialmente la igualdad de oportunidades y de remuneración y la protección contra el acoso; (c) garantice el ejercicio de derechos laborales y sindicales; (d) garantice el acceso a programas de orientación técnica, vocacional y formación profesional; (e) establezca mecanismos de apoyo para la búsqueda, obtención, mantenimiento y retorno laboral; (f) promueva el emprendimiento; (g) promueva la empleabilidad de personas con discapacidad en el sector público y privado, pudiendo incluir programas de acción afirmativa e incentivos; (h) vele por la accesibilidad física a los lugares de trabajo; (i) promueva la “adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto”⁶⁰.

El conjunto de normas, compromisos y obligaciones que se consagran en todos estos instrumentos internacionales deja ver que la integración económica es una de las piezas con las que se concreta el trato igualitario y sin discriminaciones a través de derechos y libertades de carácter social o económico, con acciones afirmativas indispensables, para que las personas con discapacidad puedan desarrollar una vida económica, tan fundamental para la existencia.

Tanto el Convenio 159 de la OIT como las convenciones interamericana y universal sobre discapacidad, se han reconocido por la Corte Constitucional como parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Ello en tanto tales “instrumentos internacionales son enfáticos en la obligación de los estados, de facilitar a las personas en condición de discapacidad la integración social y el acceso a puestos de trabajo” (T-440 de 2017).

Ser parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto eleva la estatura jurídica y la fuerza normativa de sus

59 Artículo 27.1.a.

60 Artículo 27.1.j.

mandatos y el valor reconocido, entre otros derechos humanos, al derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

No ha sido posible identificar el momento en el que se introdujo en la jurisprudencia de la CIDH la inclusión laboral o económica como elemento esencial de la protección sobre víctimas con discapacidad.

En cambio se destaca en las Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, presentadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptadas durante el 16.º periodo de sesiones (15 de agosto a 2 de septiembre de 2016), en el que se reclama regulación, mayores esfuerzos y mejores resultados en la inclusión laboral de personas con discapacidad, pues se observa con preocupación que son “escasos y de bajo impacto”⁶¹.

B. Protección constitucional y el derecho de ganarse la vida

La ordenación económica constitucional se estructura en torno de dos principios sustanciales, a saber, el Estado social

61 “Trabajo y Empleo - Artículo 27. 60. Al Comité le preocupa que los esfuerzos para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad son escasos y de bajo impacto, aunado a las evidentes desigualdades interseccionales. También le preocupa la persistente discriminación basada en la discapacidad y la ausencia de una regulación de los ajustes razonables. 61. El Comité le recomienda al Estado parte que: a) Adopte medidas para agilizar el pleno empleo de personas con discapacidad en el mercado de trabajo abierto, incluyendo medidas de acción afirmativa y el combate de la discriminación por motivos de la discapacidad; b) Adopte normas que regulen los ajustes razonables en la esfera del empleo; c) Se guíe por el artículo 27 en la implementación de la meta 8.5 del ODS 8, para asegurar el logro de un empleo productivo y decente para todas las personas, incluyendo personas con discapacidad en línea con el principio de remuneración igual por trabajo de igual valor”. *Vid.* Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, disponible en [www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf].

de derecho y la economía de mercado⁶², que configuran en suma el que la Corte Constitucional ha llamado “modelo de economía social de mercado”⁶³.

La lectura en conjunto de las normas de esa Constitución económica muestra que, por regla general, a cada individuo capaz le corresponde ganarse la vida, esto es, satisfacer las necesidades propias y de los suyos, y autoconstruir sus condiciones de existencia. Pues por más social que sea el Estado de derecho, se fundamenta en el trabajo (art. 1.º). Trabajo que significa ejercicio del derecho, obligación social, libertad y garantías (arts. 25, 26, 53) connaturales a la libre iniciativa privada y a la actividad económica en cuanto “la empresa es base del desarrollo” (art. 333).

En ese orden, más allá de las situaciones de urgencia humanitaria o de las obligaciones concretas de asistencia para el acceso a bienes y servicios públicos frente a personas o grupos en situación de pobreza extrema o extrema vulnerabilidad, la función del Estado legislador, gobierno y jueces, no es la de proveer a las personas de los bienes y servicios que satisfacen sus necesidades. Al contrario, lo que el Estado debe asegurar es la creación de condiciones económicas que favorezcan el pleno empleo de los recursos humanos (art. 334), para el ejercicio de tales de las libertades y derechos económicos.

Pues es con esa integración en la vida económica productiva como se generan los recursos para acceder a los bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas y en que se concreta buena parte de los derechos individuales, sociales,

62 CORREA HENAO, MAGDALENA. El orden económico constitucional, en Néstor Osuna Patiño, Magdalena Correa Henao, Gonzalo Ramírez Cleves (eds.). *Lecturas de Derecho Constitucional*, tomo II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018, pp. 634-635.

63 *Vid.* sentencias C-830/10, C-263/11, C-644/12, C-583/15, C-620/16, C-077/17, entre otras.

culturales (locomoción-transporte, seguridad, alimentación, salud, educación, recreación, acceso a los servicios públicos).

Con ello se advierte que ese “ganarse la vida” es parte del eje liberal o de mercado con que se ordena la economía en la vida de las personas. Y que con ello a su vez se convierte en parte fundamental de la dignidad humana⁶⁴, pues el vivir como se quiere, bien y sin discriminaciones, depende, en buena medida, cada vez más, del nivel de realización de los derechos y libertades de contenido económico.

Esta conclusión solo se altera en cuestión de grado en el caso de las personas con discapacidad, pues al poderoso régimen de protección constitucional descrito arriba, en favor de la igualdad, la integración social plena y sin discriminaciones (arts. 13-3, 47, 68), se suma una norma constitucional concreta: la que en el capítulo de los DESC configura el deber del Estado de “propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud” (art. 54). Y es que, como bien se aprecia, existe un contraste entre el verbo que define la acción a que se ve obligado el Estado para con las personas en edad de trabajar, del que emplea en relación con lo que llama esta vez “los minusválidos”. Pues el primero, “propiciar la ubicación laboral”, es débil, progresivo, de medio y no de resultados, mientras que el segundo, “garantizar [...] el derecho a un trabajo”, atribuye una posición jurídica de derecho a algo.

Es decir que la protección reforzada para el ejercicio y goce de los derechos y libertades económicas de las personas con discapacidad, como trato diferenciado, pero en favor de la autonomía y del desarrollo libre e igual es norma constitucional expresa. Con acciones afirmativas para el acceso

64 CORREA HENAO, MAGDALENA. *El deber de libertad de ganarse la vida*. Serie de Documentos de Trabajo n.º 1. Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, p. 7.

a oportunidades de inclusión laboral o empresarial, donde emplear las capacidades disponibles para que la persona en situación de discapacidad pueda hacer parte de un proceso productivo que la ocupe y le provea una retribución que le permita mayor autonomía y cumplir, como a todas las personas les corresponde, con el deber de trabajar.

No está de más decir que hacer efectivo el derecho y la libertad de trabajar de las personas con discapacidad es también importante porque la capacidad administrativa y financiera pública para atender las necesidades de esta población por parte del Estado y de las familias es siempre limitada. Con lo cual, además de justo, igualitario y liberal, esta faceta de la no discriminación, de la integración social y la rehabilitación integral a través del trabajo o la inclusión económica, es sostenible fiscalmente (art. 334) y eficiente económicamente (arts. 209, 267, 334).

C. Legislación interna

En la legislación interna, se encuentra el Decreto 2177 de 1989, el cual desarrolla la Ley 82 de 1988, aprobatoria del Convenio n.º 159 de la OIT.

Este reitera los principios y las definiciones del Convenio y delimita lo que debe entenderse en Colombia por *rehabilitación profesional* de la población en situación de discapacidad, como un proceso continuo y coordinado que los prepara para que alcancen una “mayor independencia, autonomía e integración a la actividad laboral social, e igualdad de condiciones y con los mismos derechos y responsabilidades, a través de las etapas de evaluación, orientación, adaptación, formación y ubicación laboral”⁶⁵.

El decreto, además, impone la obligación de los empleadores tanto privados como públicos de reincorporar a los

65 Artículo 11.

trabajadores en situación de discapacidad en los casos de incapacidad temporal al término de ella y siempre que recupere su capacidad de trabajo. En los casos de incapacidad permanente parcial, deja claro que esta “no será obstáculo para la reincorporación, si los dictámenes médicos determinan que el trabajador puede continuar desempeñándolo”⁶⁶.

En el mismo sentido, establece que a los trabajadores cuya discapacidad sea inferior al 50% y, por ende, no sean acreedores de la pensión de invalidez “se les deberán asignar funciones acordes con el tipo de limitación o trasladarlos a cargos que tengan la misma remuneración, siempre y cuando la incapacidad no impida el cumplimiento de las nuevas funciones ni impliquen riesgo para su integridad”.

En contraposición a lo anterior, para las situaciones más graves, donde no existe posibilidad razonable de trabajar, el Sistema de Seguridad Social Integral creado y desarrollado por la Ley 100 de 1993 regula la pensión de invalidez. Para ello, define la invalidez como la pérdida del 50% o más de la capacidad laboral y formula el procedimiento para su valoración, los requisitos para obtener la pensión por invalidez y los porcentajes de ingreso base de liquidación para el cálculo de aquella.

El contenido de estas normas protege la integración económica con intensidad, cuando se trata del ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad.

Esta misma fórmula se sigue en la Ley 361 de 1997, “Por la cual se establecen mecanismos de integración social” de estas personas. En ella no se establecen medidas concretas para la inclusión laboral, pero se establece la obligación en cabeza del Gobierno de adoptarlas “dentro de la política nacional de empleo” con el objetivo de incentivar “la creación y fomento de las fuentes de trabajo para las personas

66 Artículo 16.

‘en situación de discapacidad’, para lo cual utilizará todos los mecanismos adecuados” (art. 22). Además, esta norma vincula a los ministerios, otras entidades gubernamentales y organizaciones para “que se dediquen a la educación, a la educación especial, a la capacitación, a la habilitación y a la rehabilitación” de tales personas (art. 22).

La singularidad de la ley empero se encuentra cuando concreta una garantía adicional al señalar que “el Gobierno establecerá programas de empleo protegido para aquellos casos en que la ‘situación de discapacidad’ no permita la inserción al sistema competitivo” (art. 22). También cuando establece que “ninguna persona en situación de discapacidad podrá ser despedida o su contrato terminado por razón de su discapacidad, salvo que medie autorización de la oficina de Trabajo” (art. 26). Y cuando su aplicación no se restringe a un tipo en específico de contrato o relación económica de dependencia.

En esta norma se halla, pues, el fundamento legal de la jurisprudencia constitucional que se conoce como el *derecho a la estabilidad laboral reforzada*. Un derecho que se estructura a partir de tres condiciones a saber: (1) el derecho a no ser despedido a menos que se incurra en una de las causales de despido con justa causa consagradas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo; (2) la autorización previa del inspector de Trabajo; (3) la garantía de compensación, pues en caso de despido sin el cumplimiento de tales condiciones la persona tendrá derecho a una indemnización económica.

En adición, crea unos estímulos para las empresas y los empleadores (art. 24) que vinculen laboralmente a las personas con discapacidad, relacionados con puntuación adicional en la contratación pública, prelación “en el otorgamiento de créditos y subvenciones de organismos estatales” y “tasas arancelarias a la importación de maquinaria y equipo especialmente adoptados o destinados al manejo de personas ‘en situación de discapacidad’”, según reglas fijadas por el Gobierno.

También sirve para comprender el tratamiento ofrecido por el ordenamiento jurídico colombiano al derecho a ganarse la vida de las personas con discapacidad, la Ley 776 del 2002.

En ella se regula el Sistema General de Riesgos Profesionales, y dentro de sus normas, tras distinguir los tipos de incapacidad e invalidez, precisa el alcance de las expresiones “reincorporación” y “reubicación laboral”, así como los casos en que procede cada uno.

La reincorporación es aplicable en los casos de incapacidad temporal y consiste en la obligación de los empleadores, al término de la incapacidad, de volver a ubicar al trabajador en el cargo que desempeñaba⁶⁷. Por otro lado, la *reubicación* del trabajador procede en los casos de incapacidad permanente parcial, consistente en la obligación de “proporcionarle un trabajo compatible con sus capacidades y aptitudes, para lo cual deberán efectuar los movimientos de personal que sean necesarios”⁶⁸.

Finalmente, prescribe que para los casos en que exista una calificación de invalidez, la persona tendrá derecho a una pensión de invalidez, cuyo monto dependerá del porcentaje de pérdida de capacidad laboral⁶⁹.

Hasta aquí, la legislación estructura un nítido derecho a la inclusión laboral con garantías específicas. Por eso llama la atención que el documento Conpes n.º 80 de 2004, de Política Pública Nacional de Discapacidad, en el que dicha integración solo hace parte del componente de “superación” de la política que recomienda.

En este sentido, propende a “la equiparación de oportunidades y la modificación del imaginario social e individual sobre la discapacidad, que posibiliten la adecuada

67 Artículo 4.

68 Artículo 8.

69 Artículos 9 y 10.

integración social y económica de los afectados”, y para tales efectos incluye dentro de sus líneas de acción la de “[...] Fomentar la participación productiva mediante el establecimiento y aplicación de mecanismos e instrumentos que incentiven la actualización y capacitación de la fuerza laboral de las personas con discapacidad y otros miembros de su hogar, trascendiendo al ámbito profesional”. Estas se manifiestan en las estrategias, con medidas concretas solo de capacitación.

La inclusión económica y laboral pierde así en el diseño de política pública su vocación de garantía efectiva de especial protección, de fórmulas que incidan directamente en el acceso a oportunidades de trabajo y desarrollo económico individual.

Este, sin embargo, se retoma con el más alto grado de protección legal en la ley estatutaria 1618 de 2013 (art. 13). En efecto, esta ley establece que “Todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo”. Y esto impone atribución de competencias a las entidades públicas para “garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión”.

Se señalan entonces cuatro tipos de medidas: (1) de capacitación; (2) de inclusión laboral mediante la protección del derecho al trabajo, a la inclusión y a la reubicación laboral; (3) de inclusión económica con protección o promoción de la libre iniciativa privada y actividad económica independiente; (4) que ofrecen estímulos o incentivos para los empresarios y empleadores que contraten personas con discapacidad.

En cuanto a la capacitación y formación para el empleo, se asignan funciones al Ministerio de Trabajo (art. 13, num. 1.º, lit. a), pero en especial al Sena.

Sobre la inclusión laboral, se asignan al Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces, las funciones de

[...]

(b) Fortalecer el programa de ubicación laboral [...] mediante estrategias de promoción direccionadas hacia el sector empresarial, incentivando además los servicios de apoyo de acompañamiento a las empresas;

(c) Desarrollar planes y programas de inclusión laboral y generación de ingresos flexibles para las personas que por su discapacidad severa o discapacidad múltiple, no puedan ser fácilmente incluidos por el mercado laboral, o vinculados en sistemas de producción rentables o empleos regulares.

Esta protección especial se acompaña del deber de “fijar estrategias protegidas o asistidas de generación de ingresos o empleo que garanticen en cualquiera de las formas ingresos dignos y en las condiciones de seguridad social que correspondan, y permitiendo a sus cuidadoras y cuidadores, y sus familias, las posibilidades de intervenir en estos procesos”.

Y como una acción afirmativa a cargo del gobierno en “coordinación con el departamento administrativo de la función pública”, “f) [...] asegurar que 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”, vincule “un porcentaje de personas con discapacidad dentro de los cargos existentes, el cual deberá ser publicado al comienzo del año fiscal mediante mecanismos accesibles a la población con discapacidad”.

Más variada y extensa es la disposición de normas para la inclusión económica empresarial. Son ellas:

El mandato al Gobierno de dictar normas reglamentarias que asignen una “puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas que contraten legalmente personas con discapacidad o que pertenezcan a ellas y sus familiares y tutores” (art. 13).

Y para el Ministerio de Trabajo las funciones de

[...]

(d) Fomentar la creación y fortalecimiento de unidades productivas, por medio de capacitación técnica y empresarial, líneas de crédito específicas [...] con una baja tasa de interés, apoyo con tecnologías de la información y la comunicación, y diseño de páginas web para la difusión de sus productos, dando prelación a la distribución, venta y adquisición de sus productos por parte de las entidades públicas;

(e) Incentivar el desarrollo de negocios inclusivos y fortalecer el emprendimiento y crecimiento empresarial de las entidades que propenden por la independencia y superación de la población con discapacidad, mediante programas de intermediación de mercados que potencien la producción, la comercialización o venta de servicios generados por esta población, a partir del financiamiento con recursos específicos y estrategias dirigidas.

Como garantía de los derechos sociales indispensables para ejercer los derechos y libertades económicos, se asignan funciones al Fondo Nacional del Ahorro, o quien haga sus veces, de ofrecer líneas de crédito preferenciales para vivienda y educación. Otro tanto se asigna al Banco de Comercio Exterior de Colombia en relación con la asignación de créditos blandos que permitan el desarrollo de emprendimientos económicos.

Finalmente, se reconocen a los “empresarios y empleadores que vinculen laboralmente personas con discapacidad” los estímulos de la Ley 361 de 1997 y los que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según la ley⁷⁰.

⁷⁰ En este punto, la sentencia C-765/12 condicionó la constitucionalidad de esta atribución, “en el entendido de que el Ministerio de Hacienda y Crédito

Y, además, como se había previsto también en esa ley, se impone al Gobierno la obligación de reglamentar un “sistema de preferencias a favor de los empleadores particulares que vinculen laboralmente personas con discapacidad debidamente certificadas, en un porcentaje mínimo del 10% de su planta de trabajadores, que será aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos, y al otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales”. Lo mismo deberán hacer los gobiernos locales en sus respectivas circunscripciones.

D. Jurisprudencia constitucional

Hasta aquí, en el derecho legislado o de normas jurídicas generales del DIDH, de la Constitución y de la legislación, la inclusión económica, la garantía reforzada para el ejercicio de los derechos y libertades económicos individuales es un mandato rotundo soportado en derechos y en nítidos deberes, obligaciones, garantías y estímulos.

Las acciones afirmativas de inclusión para la igualdad y la no discriminación se ofrecen (1) con oportunidades, prestaciones, información y acompañamiento para quienes no tienen trabajo y lo buscan o deciden adelantar un proyecto independiente; y (2) con garantías sobre el derecho al trabajo de los trabajadores en situación de discapacidad.

La jurisprudencia constitucional ha conocido sobre todo de los últimos casos por cuenta de la claridad de la obligación y el incumplimiento constante de tales disposiciones. Por esto ha debido reiterado en múltiples ocasiones la protección constitucional reforzada que reclama el derecho al trabajo de los trabajadores como personas con discapacidad.

Público no podrá establecer exenciones ni descuentos tributarios con base en la competencia asignada por esta norma”.

En la sentencia de unificación SU-049 de 2017⁷¹, el alto tribunal define el precedente para reconocer este derecho. Emplea dos argumentos generales. Uno objetivo según el cual el trabajo es fundamental en el proceso de integración social de la población en situación de discapacidad. Esto en la medida en que “[e]l trabajo asegura el desarrollo personal y la productividad económica de las [personas con discapacidad]. Igualmente, permite el acceso de esta población a los bienes y servicios necesarios para su subsistencia y la de sus familias”⁷².

Otro subjetivo, según el cual el trabajador en situación de discapacidad o con una afectación en su salud que le “impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares” se considera en condición de debilidad manifiesta⁷³, pues esa situación lo hace más vulnerable y susceptible de ser discriminado⁷⁴.

Estos se complementan con la referencia a la realidad que advierte en la información disponible según la cual las personas con discapacidad se encuentran permanentemente expuestas a perder su puesto de trabajo⁷⁵. Tales supuestos fácticos activan la interpretación sistemática de la Constitución e implican una reinterpretación del ordenamiento para reconocer el derecho a la estabilidad laboral reforzada en todo tipo de relaciones económicas contractuales de

71 Sentencia SU-049 de 2017, M. P. María Victoria Calle Correa.

72 Sentencia T-440 de 2017, M. P. Diana Fajardo Rivera. *Vid.* sentencias C-531 de 2000 y T- 928 de 2014.

73 No es necesario que se encuentre declarada en situación de invalidez, lo importante es que exista una disminución funcional relevante, como ocurrió en el caso de la sentencia T-1040 de 2001.

74 Sentencia T-519 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, reiterada en la sentencia T-947 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa.

75 Ejemplos de esta situación se encuentran en las sentencias: T-594 de 2005, T-106 de 2015, T-351 de 2015, T-405 de 2015, T-691 de 2015, T-057 de 2016, T-141 de 2016, T-251 de 2016.

dependencia, en cuanto su tipología jurídica no altera la vulnerabilidad del trabajador en cuestión⁷⁶.

Este criterio de unificación establece que la estabilidad laboral reforzada de las personas con discapacidad se debe aplicar tanto a las relaciones de trabajo como a las “originadas en contratos de prestación de servicios, aun cuando no envuelvan relaciones laborales (subordinadas) en la realidad”.

Y en esa misma línea, extiende conforme a la Constitución el alcance de la sanción pecuniaria de la Ley 361 de 1997 (art. 26), “incluso en el contexto de una relación contractual de prestación de servicios, cuyo contratista sea una persona que no tenga calificación de pérdida de capacidad laboral moderada, severa o profunda”.

Dentro de los fundamentos de orden constitucional en los cuales sustenta el precedente que fija⁷⁷, sobresalen dos hasta ahora no mencionados: el derecho fundamental a gozar de un mínimo vital, entendido como la posibilidad efectiva de satisfacer necesidades humanas básicas como la alimentación, el vestido, el aseo, la vivienda, la educación y la salud (CP arts. 1.º, 53, 93 y 94); y el deber de todos de “obrar conforme al principio de solidaridad social” (CP arts. 1.º, 48 y 95)⁷⁸.

Sobre el mínimo vital, la jurisprudencia constitucional lo ha reconocido como un derecho constitucional innominado (art. 94 C. P.), pero reconocible en el DIDH (PIDCP, art. 6.º, CADH-Protocolo de San Salvador, art. 6.º) parte del bloque de constitucionalidad (art. 93 C.P.).

76 Debe tenerse en cuenta, además, que desde la sentencia T-1210 de 2008 la Corte ha reconocido que pese a que esta protección se conoce como “el derecho a la estabilidad laboral reforzada”, ella no se aplica únicamente a las relaciones laborales de carácter dependiente, sino que se extiende a quienes se vinculan a través de un contrato de prestación de servicios e incluso a través de un contrato de aprendizaje. Reiterado en las sentencias T-490 de 2010, T-988 de 2012, T-144 de 2014, T- 310 de 2015 y T-040 de 2016.

77 Recoge lo dicho en las sentencias: T-1219 de 2005; T-520 de 2008; T-263 de 2009; T-519 de 2003.

78 Sentencia SU-049 de 2017, M. P. María Victoria Calle Correa.

Su contenido se concreta en la expresión mínima o indispensable de facultades, derechos prestaciones, garantías y habilitaciones que son parte de los derechos sociales y económicos que se deben asegurar, suministrar, satisfacer a sus titulares (la persona humana y sus dependientes) para subsistir o satisfacer las necesidades básicas.

Por esto se ha identificado un mínimo vital de alimentación, de vivienda, de acceso al agua potable, de prestación de los servicios de salud, en el acceso a la pensión y a los servicios públicos esenciales, pero de todas las expresiones del derecho al mínimo vital la que más se destaca es la que se emplea para asegurar el derecho a un trabajo.

La asociación del mínimo vital con el derecho al trabajo convierte a la estabilidad en el empleo para los trabajadores en situación de discapacidad en un argumento *prima facie* inderrotable.

Por su parte, el principio de solidaridad opera sobre el actor económico en quien recaen las obligaciones de preservar el trabajo. La solidaridad es un deber constitucional que, más allá de la estrecha definición del artículo 95, 2 C. P., según la Corte se basa en la asunción como propias causas que en principio son ajenas.

Conforme a este principio de justicia horizontal, propio del Estado social de derecho, se habilita a imponer deberes concretos más allá del principio de legalidad y la garantía de la seguridad jurídica y más acá del principio *pro libertate* y de los derechos adquiridos.

Esto en los casos en que el individuo que en principio sería titular de las obligaciones no puede por “razones objetivas” defenderlas de manera integral⁷⁹, como es la situación de discapacidad.

79 Ídem, fundamento jurídico n.º 4.6.

Por eso, cuando esas causas ajenas no se asumen voluntariamente como propias por aquellos a quienes les corresponde, el Estado puede adjudicarlas a individuos, entidades y particulares⁸⁰.

Así ha ocurrido cuando asigna a los empleadores y contratantes frente al empleado o contratista en situación de discapacidad el deber de “preservarlo en el empleo a menos que concurra justa causa convalidada por la oficina del Trabajo, sin perjuicio de la obligación de reubicarlo, capacitarlo y ajustar las condiciones de trabajo al cambio en sus condiciones existenciales”⁸¹.

Y sobre esa última faceta de la protección al trabajo, el derecho a la reubicación laboral, que para la Corte Constitucional implica

80 También ha ocurrido cuando (a) se asignan deberes de cuidado y asistencia personal, a otros familiares distintos de los legalmente obligados, están llamados a asumir su cuidado y asistencia personal; como ocurrió en la sentencia T-154 de 2014, caso en el que la Corte sostuvo: “El principio de solidaridad atribuye a los miembros de una sociedad el deber de ayudar, proteger y socorrer a sus parientes cuando se trata del goce de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna. Deber que a su vez contiene un mayor grado de fuerza y compromiso cuando se trata de personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, debido a los padecimientos propios de su edad o a las enfermedades que los agobian, y que por tanto no están en capacidad de proveer su propio cuidado, requiriendo de alguien más que les brinde dicho cuidado permanente y principal”. También menciona como deber constitucional por el cual (b) se impide a las EPS suspender la prestación de servicios de salud a esta población aun cuando se encuentre en mora en el pago de aportes. En la sentencia C-800 de 2003, la Corte estudió la exequibilidad del artículo 43 de la Ley 789 de 2002, en el que se autorizaba a las EPS a desafiliarse y en consecuencia, interrumpir los servicios de salud a todo afiliado una vez transcurridos seis meses desde que se verificara la existencia de mora en el pago de los aportes, independientemente de quién sea el responsable de efectuar dicho pago, sea el empleador o el afiliado. La Corte declaró exequible el artículo bajo el entendido de que “en ningún caso se podrá interrumpir el servicio de salud específico que se venía prestando, cuando de él depende la vida o la integridad de la persona, hasta tanto la amenaza cese u otra entidad asuma el servicio”, en virtud del principio de solidaridad.

81 Sentencia SU-049 de 2017. *Op. cit.*

desempeñar trabajos y funciones acordes con sus condiciones de salud que le permitan acceder a los bienes y servicios necesarios para su subsistencia; obtener su reubicación laboral en un trabajo que tenga los mismos o mayores beneficios laborales al cargo que ocupaba antes; recibir la capacitación necesaria para el adecuado desempeño de las nuevas funciones; obtener de su empleador la información necesaria en caso de que su reubicación no sea posible, a fin de que pueda formularle las soluciones que estime convenientes⁸².

La posición de la Corte en torno a la reubicación laboral se concreta de la siguiente manera:

[...] cuando se comprueba que el empleador (a) desvinculó a un sujeto titular del derecho a la estabilidad laboral reforzada sin solicitar la autorización de la oficina del trabajo, y (b) que no logra desvirtuar la presunción del despido discriminatorio, entonces el juez que conozca del asunto tiene el deber *prima facie* de reconocer a favor del trabajador: (1) en primer lugar, la ineficacia de la terminación o del despido laboral (con la consiguiente causación del derecho del demandante a recibir todos los salarios y prestaciones sociales dejadas de recibir en el interregno); (2) en segundo lugar, el derecho a ser reintegrado a un cargo que ofrezca condiciones iguales o mejores que las del empleo desempeñado por él hasta su desvinculación, y en el cual no sufra el riesgo de empeorar su estado de salud, sino que esté acorde con sus condiciones; (3) en tercer lugar, el derecho a recibir capacitación para cumplir con las tareas de su nuevo cargo, si es el caso (art. 54 CP); (4) en cuarto lugar, el derecho a recibir una indemnización equivalente a ciento ochenta días del salario, sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de [...]»⁸³.

82 Sentencia T-269 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Reiterada por las sentencias T-487 de 2016 y T-440 de 2017.

83 Sentencia T-947 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa, reiterado en la sentencia T-928 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En el caso que entonces resolvía la Corte se encontró en efecto que “aún siendo evidente su condición

Pero así como la estabilidad laboral reforzada no es un derecho absoluto, también se precisa que el derecho a la reubicación debe ceder en los casos en que no es posible el desempeño de ninguna labor dentro de la misma empresa o entidad. Ello, al no existir un cargo acorde o cuando la vinculación “impide o dificulta excesivamente el desarrollo de su actividad o la prestación del servicio a su cargo”⁸⁴. Ante tal circunstancia, el empleador debe dar a conocer la situación al trabajador y permitirle al mismo proponer soluciones razonables.

Esta jurisprudencia confirma con contundencia que existe una garantía reforzada para proteger los derechos y libertades económicas de las PSD, pero que ello fundamentalmente opera en relación con quienes tiene un trabajo o contrato con un empleador o una empresa.

III. LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Según la información disponible sobre los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad derivada de las lesiones adquiridas en actos de servicio, se observa:

- Según el Ministerio de Defensa Nacional la población con discapacidad en la Fuerza Pública está representada en su gran mayoría por el Ejército Nacional y la Policía Nacional (79%), lo cual refleja que este personal está expuesto a un mayor riesgo por el cumplimiento de la misión institucional⁸⁵.

de discapacitado durante la vigencia de la relación laboral, tampoco se le dio la oportunidad de ser reubicado como lo establece el artículo 8.º de la Ley 776 de 2002, máxime cuando el examen de medicina laboral estableció que el actor es apto para laborar con ciertas recomendaciones”.

84 Sentencia T-1040 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

85 CRESPO CARRILLO, MARTHA ADRIANA. La política de discapacidad del sector seguridad..., *cit.*, p. 429.

- Entre los años 2008 y 2013 hay un promedio de heridos en combate del 5% (12.900 personas) sobre el total de los miembros activos de la Fuerza Pública⁸⁶. Esta cifra se redujo sustancialmente (en un 97%) a partir de la firma de los Acuerdos de La Habana con las FARC⁸⁷. Sin embargo, la activación del conflicto con el ELN y con los grupos armados ilegales y delincuenciales permite anticipar que este descenso en las cifras no va a mantenerse.
- “Según cifras oficiales del Programa presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, entre 1990 y 2008 se han registrado 7.050 víctimas afectadas por minas antipersonales (MAP) y las municiones sin explotar (MUSE). De estas, se estima que entre el 65% y 70% corresponde a población militar y policial. Esas cifras muestran que alrededor de 3 personas son víctimas por día y en consecuencia presentan algún tipo de daño físico y/o psicológico, sin discriminar entre combatientes y población civil”⁸⁸. Para el año 2017, de las 11.481 personas registradas como víctimas por la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, más del 60% corresponden a soldados y policías⁸⁹.
- En su mayoría, los soldados y policías ingresan al servicio siendo muy jóvenes, algunos (los soldados regulares) sin siquiera haber terminado el bachillerato (se estima

86 Ministerio de Defensa Nacional. Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Dirección de Estudios Estratégicos, agosto de 2013.

87 RCN Radio. En 6 años la cifra de soldados heridos en combate pasó de 450 a 12: Hospital Militar. Disponible en [www.rcnradio.com/columbia/en-6-anos-la-cifra-de-soldados-heridos-en-combate-paso-de-450-a-12-hospital-militar].

88 Conpes. Documento n.º 3591 (1.º de junio de 2009), Sistema de rehabilitación integral para la Fuerza Pública, p. 18.

89 ZAMORA, VIVIAN. Militares: ¿víctimas del conflicto armado? *Revista Nova et Vetera*, vol. 3, n.º 27, junio de 2017. Disponible en [www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-3-Ed-27/Omnia/Militares-victimas-del-conflicto-armado/].

que el 60%)⁹⁰, lo cual hace que su única formación académica y experiencia laboral sea en el campo militar.

- La mayor proporción de los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad corresponde al rango de soldados, infantes o agentes que tradicionalmente provienen de hogares de menores ingresos, ubicados en zonas rurales. La discapacidad en esta población es causada principalmente por lesiones ocurridas durante patrullajes, combates, asalto a poblaciones y accidentes de trabajo, como la instrucción, la vigilancia y el movimiento operacional o administrativo⁹¹.
- La *disminución de la capacidad psicofísica* es causal de retiro de la Fuerza Pública de acuerdo con el artículo 55 del Decreto 1793 de 2000 (sobre la evaluación de la capacidad psicofísica y la disminución de la capacidad laboral)⁹², salvo que exista concepto favorable de la Junta Médico Laboral sobre reubicación laboral. En caso de que la pérdida de capacidad laboral sea igual o superior al 50%, tendrá derecho a una pensión de invalidez.

90 MENDOZA ANGARITA, YUDY LORENA. Los soldados profesionales en situación de discapacidad..., *cit.*

91 Conpes. Documento n.º 3591, *cit.*

92 El Decreto 1793 de 2000 define como soldados profesionales a “los varones entrenados y capacitados con la finalidad principal de actuar en las unidades de combate y apoyo de combate de las Fuerzas Militares, en la ejecución de operaciones militares, para la conservación, restablecimiento de orden público y demás misiones que les sean asignadas (art 1.º). Asimismo define los tipos y causales de retiro del servicio activo señalando como tal la cesación del servicio de los soldados profesionales dispuesta por el Comandante de la respectiva Fuerza (art. 7.º). El retiro puede disponerse de manera temporal, pasando el soldado a la reserva o de manera absoluta, siendo causales del retiro temporal la solicitud del soldado o la “disminución de la capacidad psicofísica” (art. 8, lit. a); mientras que para el retiro absoluto se tienen como causales: la inasistencia al servicio por más de 10 días seguidos sin causa justificada, por decisión del Comandante de la Fuerza, por incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez, por condena judicial, por tener derecho a la pensión, por llegar a la edad de 45 años, por presentar documentos falsos o entregar información falsa al momento de su ingreso o por acumulación de sanciones (art. 8,a).

- Del total de los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, el porcentaje que accede a la pensión de invalidez es muy inferior al de aquellos cuya pérdida capacidad laboral inferior al 50%^[93].

A falta de información completa disponible, este panorama aproximado de la realidad de los soldados y policías en situación de discapacidad muestra la necesidad de revisar, de manera puntual, cómo se manifiesta el derecho legislado en la cotidianidad de estas personas, cuál es el tratamiento jurídico de la situación de discapacidad en los miembros de la Fuerza Pública, en particular los que la han adquirido el marco de la prestación del servicio en el marco del conflicto armado, asunto que se aborda en este estudio desde la misión constitucional de la Fuerza Pública y el análisis de la legislación y la política pública de discapacidad adoptadas para los miembros de la Fuerza Pública.

A. Misión constitucional formal y material de la Fuerza Pública

En la Constitución colombiana, la Fuerza Pública aparece como un elemento orgánico, constituido por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, cuya función es la de “defender la independencia nacional y las instituciones públicas” (art. 216 C. P.). En el caso de las Fuerzas Militares, estas “tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (art. 217 C. P.). La Policía Nacional, por su parte, como “cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación”, tiene como “fin primordial” “el mantenimiento de las condiciones neces-

93 MENDOZA ANGARITA, YUDY LORENA. Propuesta desde la terapia ocupacional, *cit.*

rias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 217).

El uso de la fuerza es un mero instrumento del Estado⁹⁴, pero a la vez comporta la entrega física, intelectual y emocional del soldado con los riesgos propios de la confrontación armada.

A esta tarea tan relevante se suman aquellas derivadas tanto de las transformaciones globales y tecnológicas como de las condiciones políticas y sociales en que Colombia ha vivido. Funciones como las de cooperación internacional, atención de desastres, construcción de obra pública y presencia en los territorios. Así mismo, su capacidad tecnológica y operativa le ha servido para convertirse en pieza fundamental para enfrentar las nuevas amenazas del entorno, que no son tropas enemigas, sino ataques informáticos y *cibercrímenes* capaces de desestabilizar al Estado⁹⁵. Funciones constitucionales propias y ajenas, pero esenciales para la seguridad no solo nacional sino humana y la convivencia pacífica.

Esta precisión sobre el papel de la Fuerza Pública sirve para entender el valor que se debe atribuir a la función del soldado o policía. Un tratamiento especial que la Constitución otorga en ambos casos al consagrar como garantía constitucional la reserva de ley para definir los regímenes de carrera, ascensos, prestacional y disciplinario, en el entendido de que el tipo de servicio que prestan impone un serio, debatido y completo régimen de responsabilidades, obligaciones y derechos que sea coherente con la función a su cargo.

94 Sentencia C-872 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

95 CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, MAGDALENA. Transformación estructural del Ejército colombiano: construcción de escenarios futuros. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 12 (13), 2014, pp. 19-88.

B. Legislación y política pública de discapacidad en la Fuerza Pública

De la legislación en materia de integración económica y laboral de los soldados y policías en situación de discapacidad con ocasión de enfrentamientos ocurridos en medio del conflicto armado o para cumplir con las funciones básicas del Estado en amplios territorios del Estado colombiano, se encuentra un primer estatuto capacidad psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional adoptado por el Decreto 94 de 1989.

En él la rehabilitación es entendida como un conjunto de “procesos que tienden a capacitar en el mayor grado posible, física o síquicamente a un incapacitado con miras a su adecuado desempeño en una actividad lucrativa o de provecho general”⁹⁶. Para tales efectos se establecen como medios de rehabilitación “la reeducación de los órganos lesionados” y la “sustitución o complemento de órganos mutilados” a través de prótesis.

Se observa en él que el enfoque de la discapacidad médica no se limita empero a la rehabilitación funcional, pues esta tiene como propósito habilitar la capacidad laboral. De allí que contemple la medida de incluir la coordinación con bolsas de empleo en procura de la obtención de empleos por parte del “personal rehabilitado que no quedare con pensión o sueldos de retiro”⁹⁷. Siendo la capacitación e información para conseguir trabajo las medidas concretas.

Con posterioridad a la Constitución de 1991, y dando cumplimiento formal a la reserva de ley, se dicta la ley de facultades extraordinarias 578 de 2000, para que el presidente de la República expida normas relacionadas con las

96 Artículo 41.

97 Ídem.

Fuerzas Militares y de Policía Nacional. Fruto de ellas se dicta el Decreto Ley 1796 de 2000, que entre otras regula la evaluación de la capacidad psicofísica y la disminución de la capacidad laboral para los miembros de la Fuerza Pública.

De modo desconcertante, y como un retroceso en el enfoque sobre la discapacidad, el decreto entiende por rehabilitación “la reeducación de los órganos lesionados, sustitución o complemento de órganos mutilados mediante aparatos protésicos y ortopédicos con su correspondiente sustitución y/o mantenimiento vitalicio” (art. 44, num. 4, inc. 2.º).

En estos dos decretos se establece que solo aquellas personas con una pérdida de una capacidad laboral del 75% serán acreedoras de la pensión de invalidez (Decreto 94 de 1989, art. 89, inc. 1.º; Decreto 1796 de 2000, art. 4.º, par. 2.º). La sentencia C-890 de 1999, que juzgó la constitucionalidad de la disposición del primer decreto, en su *ratio decidendi* encontró evidente “que el método de calificación de la aludida prestación, por ser distinto en los dos sistemas, arroja frente a una misma lesión diversos índices de incapacidad, lo cual desvirtúa que la diferencia de porcentajes exigidos para su reconocimiento sea por sí misma discriminatoria y afecte los derechos a la igualdad y al trabajo”. En igual sentido, en la sentencia C-970 de 2003, conforme a la cosa juzgada constitucional, se encontró que el precepto del segundo decreto era constitucional en cuanto no violatorio del derecho a la igualdad y al trato no discriminatorio respecto del porcentaje del 50% o más de esa capacidad que se reconoce en el régimen común.

Esto porque es claro para el juez constitucional “que no puede pretenderse aplicar una normatividad general a un régimen expresamente excepcionado por la Constitución y por la Ley”. En ese orden la jurisprudencia ha reconocido que “la existencia de regímenes prestacionales diferentes no vulnera el derecho a la igualdad, salvo cuando se demuestra que sin razón justificada las diferencias surgidas en la aplicación de los regímenes especiales generan un

trato inequitativo y desfavorable para sus destinatarios". Así, para el caso del régimen pensional de las Fuerzas Armadas y de policía, ha reconocido de manera unánime que es diferente al régimen aplicable a la generalidad de las personas, precisamente por ser diferentes los sujetos sobre quienes recaen dichas disposiciones, teniendo en cuenta la naturaleza de los servicios prestados⁹⁸.

No se deja de precisar, sin embargo, que como "las lesiones o afecciones reciben distinto tratamiento en el régimen especial y en el régimen común, es posible que una persona incapacitada y retirada del servicio activo se encuentre apta para desempeñarse en otros campos o áreas de trabajo [...]". Una consideración sobre la cual reitera que "la calificación de las incapacidades en el sistema prestacional de la Fuerza Pública depende exclusivamente de los requerimientos propios de la actividad castrense", es decir que no mide otras capacidades profesionales o laborales.

Para la Corte ese régimen especial que desde la Constitución merece el soldado o el policía como servidor público por la función constitucional propia y ajena que presta determina que toda distinción con el régimen común se encuentra justificada. Valoración que se confirma cuando la diferencia no resulta discriminatoria o no admite comparación.

La distinción en los porcentajes para conceder la pensión de invalidez entre miembros de la Fuerza Pública y personas del régimen común varió con Ley 923 de 2004, en la cual se consagró –aunque con cierta oscuridad– que dicha pensión no podría reconocerse cuando existiera una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) (art. 3.5).

Ahora bien: en esta ley se dispuso expresamente que regula los "*hechos ocurridos en misión del servicio o en simple*

98 Vid. sentencias C-835 de 2002, C-1032 de 2002, C-101 de 2003 y C-104 de 2003 entre otras.

actividad desde el 7 de agosto de 2002" (art. 6.º). Esto supondría un tratamiento diferenciado entre los miembros de la Fuerza Pública en la misma situación por razón del tiempo de la ocurrencia de los hechos causantes de la lesión.

Por esto, tras diversas interpretaciones sobre la aplicación de esta ley⁹⁹, se decanta por el precedente según el cual, en aplicación del principio de favorabilidad para el trabajador (T- 038 de 2011)¹⁰⁰, "aquellos miembros de las Fuerzas [A]rmadas que perdieron más del 50% de la capacidad laboral durante la prestación del servicio, así los hechos hayan ocurrido con anterioridad al año 2002, tienen derecho al reconocimiento y pago de la pensión, en desarrollo de la Ley 923 de 2004 que les resulta más favorable" (T-035 de 2012)¹⁰¹.

A pesar de todas las normas generales y especiales que se han venido describiendo, fue el incremento de las hostilidades y con él las crecientes cifras de soldados heridos, especialmente con minas antipersonales, con su consecuente discapacidad, lo que hizo prioritario adoptar medidas eficaces.

Dicho paso se da con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. El Gobierno allí se compromete a diseñar e implementar un programa de rehabilitación integral a los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad y a financiar la construcción de la infraestructura requerida para garantizar la efectiva atención de los militares y policías heridos en combate y su integración socioeconómica¹⁰².

Con base en lo previsto en el Plan, en el año 2009 el Consejo Nacional de Política Económica y Social expide

99 Sobre la vigencia de la Ley 923 de 2004 la Corte se ha manifestado en diversas oportunidades en sede de tutela y en sede de constitucionalidad. *Vid.* sentencias C-924/05, T-841/06, T-596/07, entre otras.

100 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

101 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

102 Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo, Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010), tomo I, p. 51.

el documento Conpes n.º 3591, del 1.º de junio, en el que se recomienda la creación de un Sistema de Rehabilitación Integral para la Fuerza Pública.

En dicho documento el Estado reconoce que la atención que hasta entonces le ha brindado a esta población es ineficiente e insuficiente, pues se concentraba únicamente en la rehabilitación médica y funcional, dejando desatendidas las implicaciones que la discapacidad genera en los ámbitos social, laboral, familiar y económico, buscando dotar a esta población de herramientas necesarias para la autogestión de sus proyectos de vida¹⁰³.

De esta forma, se promueve la incorporación del concepto de *rehabilitación integral* en la atención de los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, con un modelo integral que comprende las fases médicas (aguda y subaguda) de rehabilitación y de inclusión social.

El documento propone entonces dentro de la política sectorial de discapacidad un plan específico para los miembros de la Fuerza Pública, que en la fase de inclusión tiene entre sus programas el de “Vida activa y productiva”. Este “tiene como finalidad estructurar estrategias de rehabilitación en el ámbito laboral, educativo y productivo. Para esto se cuenta con experiencias positivas del Sena y con algunas alianzas estratégicas, que permiten todo el proceso de diagnóstico y acompañamiento hasta el logro de la reubicación laboral”.

Para la implementación y prueba del modelo integral, se incluye la figura del Centro de Rehabilitación Integral para el personal de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, a cargo de la cual se encuentra toda la fase de inclusión, cuya “construcción y dotación [...] resulta indispensable para la racionalidad y justificación de los productos antes descritos”.

103 Conpes. Documento n.º 3591, *cit.*

La adopción de la política y su implementación tuvo lugar mediante la Ley 1471 de 2011, “por medio de la cual se dictan normas relacionadas con la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional”. Es, de hecho, la primera ley en la que se introduce expresamente la obligación de asegurar la rehabilitación integral, no obstante haberse establecido desde la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

En este texto normativo se define la rehabilitación integral como aquella que “comprende elementos terapéuticos, educativos y de gestión que permiten alcanzar la autonomía de la persona con discapacidad en un nuevo proyecto de vida, con inclusión al medio familiar y social”. Y más adelante se precisa que “comprende las áreas de desarrollo humano, salud y bienestar, solo que en dos y no tres fases. Las de rehabilitación funcional e inclusión” (art. 1.º)¹⁰⁴.

La fase de rehabilitación funcional comprende “acciones de promoción de la salud, prevención de la discapacidad,

104 Diferente pero complementaria de la “rehabilitación funcional” dirigida al individuo y para la individualidad (art. 2.º, num. 6), la “Rehabilitación integral” se define como el “Mejoramiento de la calidad de vida y la plena integración de la persona con discapacidad al medio familiar, social y ocupacional, a través de procesos terapéuticos, educativos y formativos que se brindan acorde al tipo de discapacidad” (art. 2.º, num. 7). Y como derecho, una y otra se define como el de “Todas las personas con discapacidad [...] a acceder a los procesos de habilitación y rehabilitación integral respetando sus necesidades y posibilidades específicas con el objetivo de lograr y mantener la máxima autonomía e independencia, en su capacidad física, mental y vocacional, así como la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida”. Lo anterior se manifiesta dentro de la ley, expresamente con relación a los derechos a la salud (art. 10), a la educación (art. 11) y de acceso y accesibilidad (derecho de locomoción y acceso a servicios públicos o de interés general (art. 14).

recuperación y mantenimiento de la funcionalidad alcanzada” (art. 2.º). Y la fase de inclusión “provee estrategias facilitadoras de la relación del sujeto con su medio familiar, laboral y social. Comprende el desarrollo de los factores personales y del entorno mediante la ejecución de los programas de actividad física y movilidad; habilidades sociales; comunicación y cognición, interacción con el entorno y vida activa y productiva” (art. 3.º, inc. 1.º).

Los sujetos a quienes se dirige, que, como se aprecia en el título de la ley son bastantes, se delimitan según criterios temporales de vinculación (art. 1.º)¹⁰⁵, cuya discapacidad genera el derecho a la rehabilitación integral, sea producto de una lesión adquirida en el servicio (art. 3.º, lit. b) y durante el cumplimiento de sus funciones, pero no en razón de este (lit. a).

Además, se incluye como personal con derecho a la rehabilitación integral a los miembros de la Fuerza Pública que hayan resultado lesionados “[...] (c) En el servicio como consecuencia del combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional”.

Quienes no reúnan estas condiciones se remiten al “Sistema General de Seguridad Social o a cualquier otro sistema especial o exceptuado que preste los servicios de atención en salud” (art. 3.º, parágrafo 2.º).

La inclusión económica y laboral es una más, pero está dentro de las medidas de rehabilitación integral.

Y a esto se suma la garantía explícita adicional en favor de la igualdad y del trato diferenciado preferencial. Ello cuando además de los derechos establecidos en el DIDH y

105 Los sujetos mencionados en el título de la ley, que se hubiesen “vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993” sea que se encuentren en servicio activo o retirados de la institución (art. 1.º).

en el derecho interno establece que “el Estado reconocerá y garantizará a las personas con discapacidad de la Fuerza Pública a que hace referencia esta ley todos los derechos, preferencias y prerrogativas que se les brinden a ciudadanos en programas de rehabilitación integral” (art. 5.º). Con esto asegura la consonancia entre el régimen especial y el régimen general, para que los derechos de los soldados y policías en situación de discapacidad sean al menos iguales a los que se brindan a otros ciudadanos.

Estos ingredientes materiales del derecho a la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública no se acompañaron de normas orgánicas sobre instituciones, competencias y procedimientos para asegurar su cumplimiento. La implementación, en cambio, se asigna al Gobierno Nacional, que “establecerá el sistema, los procesos y los procedimientos requeridos para su operación” (art. 1.º *in fine*), de lo cual pende la entrada en vigencia definitiva de la ley (art. 4.º).

En lo que se refiere a la financiación, con referencia expresa al documento Conpes n.º 3591, esta ley determina que “el Ministerio de Defensa Nacional y sus unidades ejecutoras asumirán la sostenibilidad y costos de funcionamiento del Centro de Rehabilitación Integral (CRI)” (art. 4.º, párrafo).

C. El Sistema de Gestión de Riesgos y Rehabilitación Integral

Fruto de lo previsto en la Ley 1471 de 2011 se dicta la Resolución 4584 de 2014, que “adopta la Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa”, con lo cual se implementa el modelo de rehabilitación integral, se reorganiza la red de prestación de servicios y se conforma, financia y pone en funcionamiento el CRI.

Para tales efectos se configura el Sistema de Gestión de Riesgos y Rehabilitación Integral (SGRRI). Los objetivos de

este sistema cubren tanto la prevención como la rehabilitación funcional e integral¹⁰⁶.

El Sistema se basa en los siguientes principios rectores¹⁰⁷:

Tabla 2. Principios rectores del SGR¹⁰⁸

| Principios rectores | Implicaciones |
|-----------------------------|---|
| Dignidad humana | El Sistema debe proveer las herramientas para que puedan ser individuos independientes con un proyecto de vida. |
| Corresponsabilidad | El Sistema debe brindar las herramientas adecuadas para la inclusión de la población en situaciones de discapacidad, pero es igualmente importante que estos aprovechen de manera eficiente dichas oportunidades. |
| Igualdad de oportunidades | Se garantizará a todos los integrantes de la Fuerza Pública en condición de discapacidad el acceso a las herramientas del Sistema en igualdad de oportunidades, sin importar las situaciones particulares como el rango al interior de la institución, el género o la condición socioeconómica. |
| Visión holística | Se deben tener en cuenta todas las dimensiones del ser humano: personal, familiar, social, funcional, psicológica, profesional, etc. |
| Enfoque diferencial | El proceso deberá ser distinto para cada individuo, teniendo en cuenta sus condiciones particulares. |
| Interrelación | Debe realizarse una adecuada coordinación entre las entidades involucradas en el Sistema. |
| Prevención y previsión | La prioridad del Sistema es evitar que el riesgo de adquirir una discapacidad se materialice. |
| Planeación y sostenibilidad | Debe adelantarse una adecuada planeación que permita la sostenibilidad financiera del Sistema a mediano y largo plazo. |

106 Con el que se busca “minimizar la probabilidad de accidentes o enfermedades que generen discapacidad en los miembros de la Fuerza Pública y, si ella se presenta, disminuir las secuelas físicas y mentales, así como desarrollar en ellos destrezas y capacidades que les permitan estructurar un nuevo proyecto de vida e incluirse sostenible y exitosamente en la sociedad”. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa, 2014, p. 13.

107 *Ibíd.*, pp. 17 y ss.

108 Fuente: elaboración propia, con información de *ibíd.*, pp. 17 y ss.

Los ámbitos de funcionamiento del Sistema cubren desde el momento en que se incorpora la persona a la Fuerza Pública hasta la inclusión social en caso de que resulten en situación de discapacidad. El sistema se integra de tres fases que son las de (a) previsión, prevención y protección; (b) rehabilitación funcional; y (c) rehabilitación familiar, social y laboral.

La fase de previsión¹⁰⁹, prevención¹¹⁰ y protección¹¹¹ tiene por objetivo anticiparse al riesgo para evitarlo, controlarlo y reducirlo. Esta fase puede resumirse a partir de la gráfica 1 (véase p. 198).

La fase de rehabilitación funcional cubre todo el proceso que va desde la lesión hasta el cierre de la atención multidisciplinaria, para mantener condiciones de salud¹¹². Incluye el plan de entrenamiento y de protetización que permita a la persona llevar a cabo las actividades básicas de la vida diaria¹¹³.

109 La *previsión* supone: (1) mejorar la aplicación de pruebas psicofísicas como requisito de ingreso a la Fuerza Pública con el fin de “prevenir la incorporación de personas que presenten alguna o varias de las condiciones asociadas a la discapacidad como adicciones y trastornos de la personalidad”; (2) la elaboración de mapas de riesgo que identifiquen las principales amenazas a la integridad de los miembros, así como los aspectos concretos que hacen al soldado o policía más vulnerable en el ejercicio de sus funciones; (3) dar a conocer los procesos, programas de atención y las entidades de apoyo que están a su servicio en caso de adquirir una discapacidad. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa. 2014, p. 47.

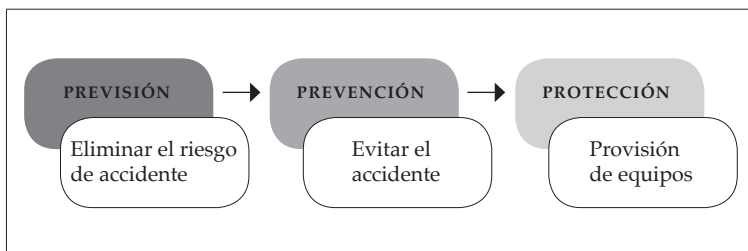
110 La *prevención*, por su parte, implica “llevar a cabo las modificaciones necesarias a las mallas curriculares en la consolidación de comportamientos seguros dentro de la doctrina para la manipulación de armas, explosivos, etc.”. En el mismo sentido se hace igual de importante fortalecer los programas de salud mental de los uniformados. *Ibíd.*, p. 48.

111 La *protección* tiene que ver con los equipos y material que protege a los uniformados de situaciones de riesgo, tales como botas antiminas, gafas antiesquirlas, protectores auditivos, coderas, rodilleras, chalecos, entre otros. *Ibíd.*, p. 50.

112 *Ibíd.*, p. 51.

113 *Ibíd.*, p. 59.

Gráfica 1
Componentes de la primera fase del SGRI



Fuente: elaboración propia.

La última fase, de rehabilitación integral involucra la rehabilitación familiar, social y laboral¹¹⁴, con tres niveles de intervención: el evaluativo¹¹⁵, el individual¹¹⁶ y “hacia la inclusión”. El evaluativo se aproxima al sujeto para conocer sus condiciones y aspiraciones, para desde allí efectuar el nivel de intervención individual guiado por el equipo multidisciplinario y buscará llevar a cabo el plan individualizado de trabajo a través de los proyectos de (1) vida activa y productiva¹¹⁷;

114 El Ministerio de Defensa ha reconocido que la implementación de esta fase es la más importante en la transición del modelo médico funcional al modelo social. *Ibíd.*, pp. 59 y ss.

115 En este punto se cruzan las fases de rehabilitación funcional y social al realizarse la evaluación por parte de equipos multidisciplinarios de las capacidades y competencias, con el fin de construir junto con la persona su nuevo proyecto de vida, buscando obtener objetivos puntuales en términos de integración familiar, social y laboral (Plan Individualizado de Trabajo). *Ibíd.*, p. 62.

116 Este nivel se desarrolla con el acompañamiento del Programa de Pares, en el que “el paciente recibirá información sobre el proceso que seguirá, por parte de otro uniformado con discapacidad que ha tenido una rehabilitación integral exitosa y quien estará en capacidad de apadrinar el proceso de otros compañeros que inician este camino”. *Ibíd.*, p. 55.

117 “Este programa busca lograr la participación y la inclusión socioeconómica de las personas con discapacidad a través de acciones que brinden alternativas de desempeño para una actividad productiva y de inclusión en su

(2) habilidades sociales, comunicación y cognición¹¹⁸; (3) actividad física y movilidad¹¹⁹; (4) interacción con el entorno¹²⁰.

El nivel de intervención “hacia la inclusión” se plantea como el esfuerzo participativo de familias, comunidades, gobiernos locales, entidades del sector público y privado. Dentro de ellas destaca la celebración de alianzas estratégicas, por ejemplo, con el sector privado bajo el enfoque de responsabilidad social¹²¹, que faciliten la inclusión integral, priorizando en la inclusión familiar, inclusión social y laboral. Lo anterior demuestra el protagonismo que pueden llegar a tener las empresas en la inclusión económica de las personas en situación de discapacidad, mediante la capacitación y la inserción laboral.

contexto social inmediato”, todo esto con el objetivo de que las habilidades personales le permitan mantenerse activo en cualquier entorno. Es decir, lo que se busca con el programa es la inclusión familiar, social y laboral. Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y Unión Europea. *Op. cit.*, p. 26.

118 Busca que la persona logre relacionarse con los demás de forma positiva, interactuando con el contexto que lo rodea, para lo cual se rediseñarán las habilidades y recursos comunicativos no solo del individuo sino de su familia y entorno cercano. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa, 2014, pp. 64 y ss.

119 Promueve la práctica de actividad física de manera regular como herramienta para elevar la conciencia en el autocuidado, autoestima y la integración social. “Para lograr eso, en el CRI se desarrollarán actividades deportivas que le permitan identificar a la [persona con discapacidad] el área en donde se quiera desarrollar como deportista, ya sea en un medio competitivo como deportista de alto rendimiento, o únicamente buscando incluir dentro de sus hábitos, y bajo sus nuevas condiciones corporales, la actividad física. Para las [personas con discapacidad] que decidan tomar la vía del deporte de alto rendimiento como opción de vida, desde el CRI se les prestará orientación en cuanto a las diferentes ligas o proyectos de los que podrán hacer parte en desarrollo de estos objetivos tanto dentro como fuera del Sector Seguridad y Defensa”. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa, 2014, pp. 64 y ss.

120 Ministerio de Defensa Nacional. Política de Discapacidad del Sector... *cit.*, p. 62.

121 *Ibíd.*, pp. 64 y ss.

D. El Centro de Rehabilitación Inclusiva (CRI)

Mención aparte merece el único elemento singular de las medidas adoptadas el SGRRI, a saber, la conformación del Centro de Rehabilitación Inclusiva (en adelante, CRI), encargado de la fase de inclusión del sistema. Esta es la primera estructura que se construye de este tipo dentro del sector de seguridad y defensa. Su objetivo es completar plenamente el proceso de inclusión o la ruta de rehabilitación de cada miembro de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, sea que se encuentre en servicio activo, retirado o pensionado¹²², bajo la estructuración de un nuevo proyecto de vida.

El ingreso a la rehabilitación integral que ofrece el CRI es voluntario y en el mejor de los casos debe iniciar antes de finalizar la fase funcional, para que exista un trabajo coordinado. Los programas que debe adelantar el CRI son los propios de la fase de rehabilitación integral¹²³, los cuales propenden por el desarrollo de habilidades y capacidades, así como su inclusión en los distintos entornos.

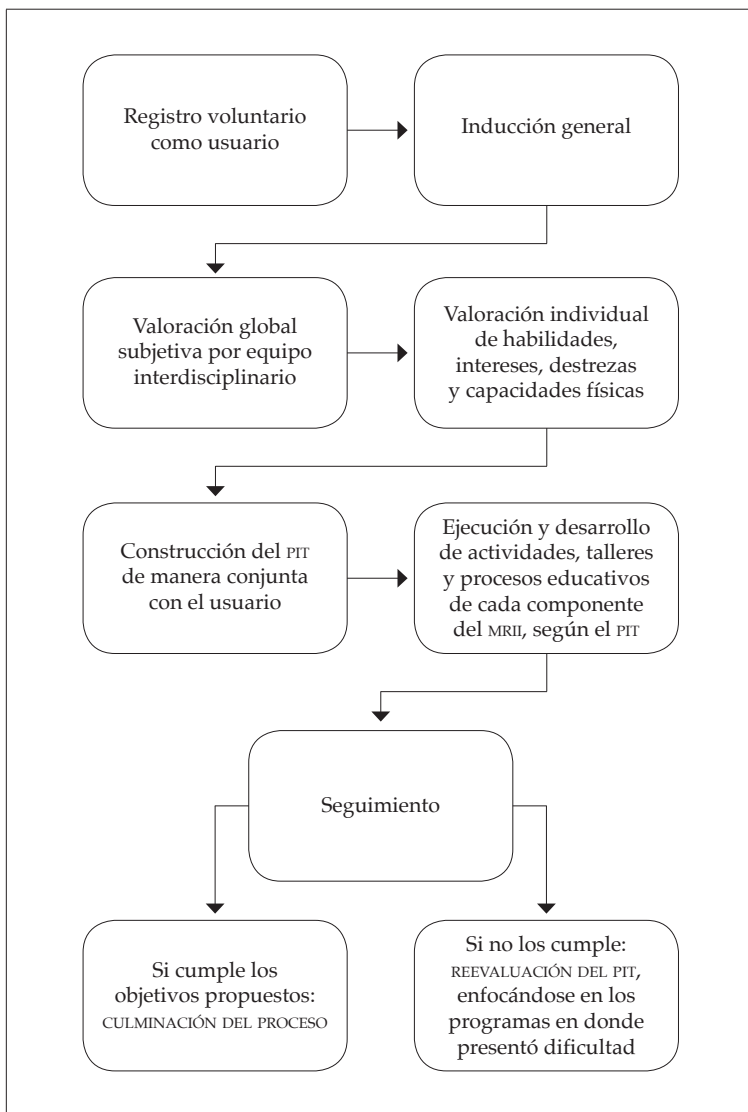
La ruta de atención por parte del CRI se puede resumir en la gráfica 2.

Al culminar el proceso se realiza un seguimiento con las diferentes dependencias encargadas de familia y bienestar en cada una de las Fuerzas y Policía Nacional, en las ciudades donde reside el usuario.

122 Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva (DCRI). Reglamento interno, artículo 4.

123 1. Programa de vida activa y productiva; 2. Programa de habilidades sociales; 3. Programa de comunicación y cognición; 4. Programa de interacción con el entorno; 5. Programa de actividad física y movilidad.

Gráfica 2
Ruta de atención del CRI



Fuente: elaboración propia.

E. La reubicación laboral: una garantía concebida desde la jurisprudencia constitucional

El recuento de las normas y medidas reglamentarias con las cuales se protege a los soldados y policías en situación de discapacidad permite advertir que no se prevén ni desarrollan medidas de reubicación laboral, que, como se advirtió, son parte de las garantías de inclusión económica contempladas en el régimen común.

Este déficit de protección ha sido cubierto por la jurisprudencia constitucional, con un claro precedente sobre el “derecho a la reubicación laboral de los soldados profesionales, cuando son retirados del Ejército Nacional por la disminución de su capacidad laboral”¹²⁴.

La subregla que en él se ha creado se puede resumir en estos términos: los miembros de las Fuerzas Militares que sufran una discapacidad durante su vinculación a ellas, al no alcanzar la invalidez superior al 50%, ni la pensión de invalidez correspondiente, *prima facie* no podrán ser retirados del servicio y en su lugar se deberá procurar, en tanto que posible, su reubicación laboral acorde con sus capacidades. De este precedente da buena cuenta la sentencia T-440 / 17.

En este asunto se acumularon dos expedientes. Uno de un soldado que había sufrido una lesión en combates contra la guerrilla, lo cual le generó una invalidez del 49,77%. Y el de otro soldado que en unas vacaciones había sufrido un accidente que le generó un 23,7% de invalidez. En ambos casos la misma junta médica que efectuó esta valoración no recomendó la reubicación de los trabajadores por no haber acreditado estudios o capacidades para ello.

El juez de instancia en el primer caso declaró improcedente la tutela por existir otros mecanismos judiciales; en el

124 Sentencia T-440 de 2017, M. P. Diana Fajardo Rivera.

segundo caso los jueces de primera instancia y apelación no hallaron que se hubieren vulnerado derechos fundamentales.

Como elementos del problema jurídico comunes, se encuentra la condición de soldados profesionales de ambos accionantes, la presunta vulneración de los derechos “al trabajo, a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad, en ambos casos y también a la salud, y el haber sido retirados del servicio, a falta de recomendación de reubicación por parte de la Junta médica encargada del asunto”.

Por otra parte, estos procesos difieren en relación con la ocurrencia de la lesión, pues en el primer caso la lesión se produce en actos de servicio y en el segundo no, en el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, invalidez establecida para el primer soldado en 49,77%, y para el segundo, en 23,7%. Y finalmente que la reubicación no se recomendó en el primer caso por falta de pruebas sobre estudios y habilidades; y en el segundo, por carecer de ellas.

Tales diferencias, aunque podrían resultar significativas a los efectos de adoptar una decisión correcta, no se tuvieron en cuenta, pues en definitiva la Corte adoptó una decisión común, aunque justificada dadas las particularidades de cada caso. En los dos asuntos, la Corte determinó:

- Dejar sin efectos la orden de retiro del servicio activo¹²⁵.
- Ordenar a la Fuerza correspondiente y al Ministerio de Defensa que reincorporaran al servicio al demandante dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, en el último cargo que desempeñó antes del retiro o, en caso de no ser posible, en otro cargo cuyas funciones estén acordes con las condiciones en las que se encuentra la persona, sus habilidades y destrezas¹²⁶.

125 *Vid.* sentencias T-928 de 2014 y T-487 de 2016.

126 *Vid.* sentencias T-437 de 2009, T-928 de 2014 y T-487 de 2016.

- Ordenar, junto con la reincorporación, la correspondiente afiliación inmediata a servicios médicos de la institución.
- Dejar sin efectos el dictamen médico de la Junta Médico Laboral¹²⁷.
- Ordenar al Ministerio de Defensa que se evalúe nuevamente la capacidad laboral del trabajador por parte del Tribunal Laboral de Revisión Militar y de Policía, exigiendo que en caso de considerarse *no apto* para la prestación del servicio militar, debe rendirse un informe técnico que especifique las habilidades y el tipo de labores que podría desempeñar y si recomienda su reubicación¹²⁸.

Tales órdenes tuvieron como sustento su jurisprudencia en relación con “Los derechos a la integración social, a la integración y a la reubicación laboral de las personas en condición de discapacidad”. El método de argumentación se basó en el precedente respecto del “derecho a la reubicación laboral de los soldados profesionales, cuando son retirados del Ejército Nacional por la disminución de su capacidad laboral”¹²⁹. Las medidas concretas impusieron la inaplicación o la interpretación conforme a la Constitución de las normas que fijan las reglas y el procedimiento en que se deben cumplir para el retiro del servicio de un soldado, en particular el Decreto 1793 de 2000^[130], que, como se vio, autoriza retirar del servicio a quien presente una situación de discapacidad.

127 *Vid.* sentencia T-487 de 2016.

128 En el mismo sentido, sentencias T-928 de 2014 y T-440 de 2017.

129 Destaca entre muchas, las sentencias T-437 de 2009, M. P. Sierra Porto; T-928 de 2014, M. P. Ortiz Delgado y T-487 de 2016, M. P. Alejandro Linares.

130 Esto ya que este decreto, tras definir el acto de retiro del servicio (art. 7.º), establece las causales de retiro temporal y absoluto, dentro de las que incluye para el retiro temporal con pase a la reserva “la disminución de la capacidad psicofísica”, y para el retiro absoluto “la incapacidad absoluta y permanente” (art. 8.º). Lo anterior se retoma en el artículo 10.º, según el

Así mismo, determinaron expresos deberes que atribuye a las autoridades encargadas de valorar a la persona en su situación de discapacidad para garantizar el derecho a la reubicación, a fin de convertir el retiro del servicio en la última opción. Un mandato que, si bien no se encuentra expresamente regulado, resulta necesario para hacer compatible el uso de esa atribución administrativa con la Constitución.

A este respecto, reitera los dos elementos que deben tenerse en cuenta para determinar la procedencia de la reubicación laboral en cada caso: (a) elemento subjetivo, la persona física y mentalmente debe estar en capacidad de desarrollar labores administrativas, docentes o de instrucción dentro de la institución; y (b) elemento objetivo, la definición de la labor que puede desarrollar, verificando la existencia y disponibilidad del cargo, así como que el mismo corresponda a los estudios, preparación y capacitación de la persona.

Por lo tanto, antes de ordenar el retiro de la persona, el empleador debe “analizar a fondo la situación particular”, su capacidad laboral con la discapacidad, los estudios y habilidades, con el fin de evaluar la posibilidad de continuar laborando dentro de la institución, pero desde otro cargo¹³¹.

El carácter *inter partes* de la sentencia T-440 de 2017 y del precedente hacía limitado el alcance de las medidas de protección ordenadas por la Corte. Sin embargo, esta situación cambió recientemente con la sentencia C-063 de 2018.

En esta providencia se resuelve la demanda de inconstitucionalidad, entre otras, de las citadas disposiciones que habilitan el retiro temporal o definitivo en caso de determinar disminución en la capacidad física o mental del soldado. Siguiendo los argumentos de los demandados y de algunas

cual “El soldado profesional que no reúna las condiciones de capacidad y aptitud psicofísica determinadas por las disposiciones legales vigentes, podrá ser retirado del servicio”.

131 Sentencia T-928 de 2014.

de las intervenciones ciudadanas, la Corte se preguntó si los artículos 8.º (parcial) y 10.º del Decreto Ley 1793 de 2000 violan los derechos a la igualdad y a la estabilidad laboral reforzada, al autorizar el retiro de los soldados profesionales que sufran una disminución en su capacidad y aptitud psicofísica, por esa condición.

La respuesta a la que llegó fue afirmativa, pero a efectos de ofrecer seguridad jurídica, no declaró la inconstitucionalidad de los preceptos analizados, sino su exequibilidad condicionada, “siempre y cuando se entienda que el retiro por disminución de la capacidad psicofísica de los soldados profesionales del Ejército Nacional solo procede cuando el concepto de la Junta Médico Laboral sobre reubicación no sea favorable y sus capacidades no puedan ser aprovechadas en otras actividades administrativas, de mantenimiento o de instrucción, entre otras”.

Este condicionamiento a su vez se precisa en la subregla de la *ratio decidendi* según la cual, “Con fundamento en lo expuesto, una persona con disminución de su capacidad psicofísica (*no superior al 50%*) no podrá ser retirada del Ejército por ese solo motivo si se demuestra que se encuentra en condiciones de realizar alguna otra labor administrativa, de mantenimiento o de instrucción, entre otras”.

Dos argumentos sustanciales y un método de interpretación constitucional están en la base de esta decisión. El primer argumento refiere al “régimen de carrera y estatuto personal de los soldados profesionales de las Fuerzas Militares”, del cual concluye que “el Legislador goza de un amplio margen de configuración para regular el régimen de carrera especial de las Fuerzas Militares, dentro del cual está el de los soldados profesionales. Sin embargo, acota el juez constitucional, esa facultad encuentra límites en (1) los principios y valores que inspiran el sistema de carrera en general, en relación con la función constitucional que cumplen tales Fuerzas; y (2) los principios y mandatos constitucionales y los derechos fundamentales de las personas”.

En segundo lugar se halla “el derecho a la igualdad, a la protección especial de las personas en condición de discapacidad y el principio de integración laboral”, que retoma las consideraciones y conclusiones de la jurisprudencia citada.

El método de interpretación constitucional que empleó fue el test estricto de proporcionalidad, al hallar que la medida en efecto significaba un trato desigual sospechoso y por el cual un soldado era retirado precisamente por una situación de discapacidad. Así, si bien reconoció el objetivo y la finalidad de la medida justificados con razones importantes, como es asegurar que los soldados estén en condiciones óptimas para asumir las exigentes tareas que su función representa para el Estado, estimó que las medidas eran inadecuadas e innecesarias, pues “la legislación no buscó alternativas que armonizaran o adecuaran el objetivo de la norma con la obligación de eliminar barreras y de satisfacer los derechos de las personas que tienen habilidades o potencialidades diversas que pueden ser aprovechadas al existir otros”.

En cuanto al último elemento del test, observa que “es evidente que los beneficios de retirar a los soldados profesionales del servicio por la pérdida de sus capacidades psicofísicas, no se comparan con las restricciones a los derechos fundamentales a la igualdad y a la estabilidad laboral reforzada de las personas en condiciones de discapacidad, pues tal sacrificio de derechos resulta altamente desproporcionado”.

Por último, el alcance de la protección ofrecida se delimita a partir de la jurisprudencia existente y de un mandato concreto.

Lo primero es que no existe un derecho absoluto a la reubicación laboral para los soldados profesionales sobre los cuales se dictamine una invalidez inferior al 50%, pues cuando esto “desborda la capacidad del empleador la medida de reubicación laboral no puede ser oponible a este”. En ese orden, siguiendo el precedente, precisa que el derecho se encuentra “condicionado por [tres] aspectos relacionados entre sí: (1) el tipo de función que desempeña el trabajador,

(2) la naturaleza jurídica del cargo y (3) la capacidad del empleador”. Pues “Si la reubicación desborda la capacidad del empleador, o si impide o dificulta excesivamente el desarrollo de su actividad o la prestación del servicio a su cargo, el derecho a ser reubicado debe ceder ante el interés legítimo del empleador. Sin embargo, éste tiene la obligación de poner tal hecho en conocimiento del trabajador, dándole además la oportunidad de proponer soluciones razonables a la situación”¹³².

Lo segundo, cuando vuelve a señalar solo que con carácter “imprescindible”, “que la autoridad técnica especializada (Junta Médica Militar) que realice una valoración médica e integral al individuo que tenga alguna disminución en su capacidad psicofísica, revise a partir de criterios técnicos, objetivos y especializados la posibilidad de que dicha persona sea reubicada en labores acorde a sus capacidades. Solamente después de realizada la valoración correspondiente y siempre que se concluya que el Ejército Nacional no tiene una fuente de empleo para que esa persona desarrolle alguna actividad acorde con sus capacidades dentro de la institución, podrá ser retirada del Ejército Nacional”. Una función que precisa le corresponde es a la “Junta Médico Laboral”, que no puede dejarse “a la mera liberalidad del superior o a cuestiones eminentemente subjetivas” (f. j. 70).

IV. BALANCE SOBRE LA JUSTICIA Y EFICACIA DE LAS NORMAS Y MEDIDAS ADOPTADAS PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN ECONÓMICA Y LABORAL DE LOS SOLDADOS Y POLICÍAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

Tras el estudio del conjunto de normas de derechos, garantías, sistemas e instituciones dispuestas para proteger a los

132 Sentencia T-1040 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

soldados en situación de discapacidad, es oportuno, como ingrediente final para responder a la pregunta de la investigación, efectuar un análisis crítico de su contenido y alcances, a los efectos de determinar cuánto aseguran o no la integración económica o laboral de los soldados y policías en situación de discapacidad. Bien desde su estructura normativa, bien desde los resultados de las actuaciones emprendidas.

Esta última revisión de la eficacia del derecho resulta fundamental. En tanto más allá de las razones jurídicas señaladas, como se advertía en un principio, según la información disponible, tras su valoración médica, la mayoría de los soldados que sufren una invalidez que los coloca en situación de discapacidad, no alcanzan el porcentaje de pérdida de capacidad laboral suficiente (desde un 50%), para acceder a la pensión y antes que reubicados son retirados del servicio activo bajo la causal de *disminución de la capacidad psicofísica*.

A. La esencia de la construcción jurídica

Desde el DIDH y la Constitución, no existe duda sobre la importancia de arropar de derechos a la población en situación de discapacidad, incluyendo dentro de las medidas por adoptar, la creación de condiciones para su inclusión laboral. También las leyes y políticas de desarrollo contienen medidas destinadas a garantizar tales derechos. En lo que se refiere a la atención los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran en tal situación, aunque sometida a un régimen en principio especial, también son protegidos con medidas de rehabilitación integral que incluyen la física y psicológica, pero también la social y dentro de ella la económica o laboral.

Con todo, una revisión más detallada de los contenidos específicos de las normas legales concretas para hacer efectivos en particular los derechos y libertades económicas para trabajar o desenvolverse económicamente con autonomía, refleja una protección estatal bastante limitada.

En efecto, como sucede con el régimen común, la Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa y las funciones del CRI, la inclusión laboral se atiende sustancialmente desde la realización de acciones de acompañamiento enfocadas a lograr la empleabilidad y el apoyo en proyectos de emprendimiento. Ello a través de alianzas estratégicas con participación de las empresas del sector privado para lo primero y del Sena para lo segundo, mediante cursos de capacitación, empleabilidad o emprendimiento escogidos según las expectativas, gustos y habilidades del usuario¹³³.

Visto así, el modelo social se asume, pero en su versión más liberal, de modo que las acciones afirmativas se orientan sustancialmente a capacitar o a informar a los soldados para acceder al mercado laboral o para desarrollar emprendimientos propios. Esto significa que la forma en que está concebida la integración económica confiere más oportunidades para ejercer la libertad de trabajar, pero no garantías para tener un trabajo como derecho a algo.

Esta construcción se hace aún más frágil cuando la vinculación del sector empresarial carece de consistencia. No hace parte de los sujetos vinculados a la Ley 1471 de 2011 y en la política pública no establece deberes específicos para las empresas, sino que se atiende a la mera liberalidad de estas para acompañar en la formación o para ofrecer de puestos de trabajo que requieran.

Tampoco la legislación ha considerado necesario diferenciar el trato entre los distintos integrantes de la Fuerza Pública para distinguir y priorizar el caso de los soldados y policías que han sufrido lesiones que generan situación de discapacidad, con ocasión de la confrontación armada en medio del conflicto armado interno. A pesar de que la Corte Constitucional ha observado que la “sociedad y el

133 Ministerio de Defensa Nacional. Política de Discapacidad del Sector..., *cit.*, pp. 67 y ss.

Estado tienen [...] un compromiso particular” frente a estas personas, por ser “quienes de manera directa actúan para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades” (T-1197 de 2001)¹³⁴.

Ahora bien: donde mejor se aprecia el talante del régimen previsto es en el hecho de que la reubicación laboral no es una opción relevante dentro de las formas en que dicha inclusión se manifiesta. De hecho, la reubicación laboral no aparece dentro de los objetivos de la política, siendo apenas mencionada, según la legislación vigente (decretos 1796 del 2000 y 094 de 1989), como una recomendación que puede hacer la Junta Médico Laboral tras cumplir su función de “valorar las secuelas definitivas de una persona con discapacidad, clasificar la incapacidad psicofísica, determinar la aptitud para el servicio”, entre otras (punto 4.4.3).

Con ello resulta evidente que, a pesar del camino recorrido, la discapacidad sigue siendo entendida desde una perspectiva médica, donde las personas con discapacidad tienen problemas y solo un juicio como el de dicha junta puede determinar si los soldados y policías en situación de discapacidad cuentan o no con condiciones para realizar labores y acceder a puestos de trabajo en igualdad de condiciones que el resto de la población.

No se pasa por alto que la jurisprudencia constitucional y en particular la sentencia C-063/2018, con efectos *erga omnes* han delimitado el ejercicio de la competencia de retiro de los miembros de la Fuerza Pública por causa de una disminución en la capacidad física o mental del soldado, sea adquirida en el marco del conflicto o fuera de él. Lo anterior en razón del derecho a la reubicación laboral que adquiere por su situación de debilidad manifiesta.

134 M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

Que esta orden sea efectiva depende empero de que el Ministerio de Defensa y el Estado en su conjunto elaboren una política pública de reubicación laboral. Pues los contenidos de ese derecho o la eficacia de las sentencias del juez constitucional, por más vinculantes que sean normativamente, requieren un entramado de funciones, criterios, pautas y asignaciones, así como de un entorno político, normativo y administrativo apto. De un sistema completo y complejo que incorpore dentro del normal funcionamiento de las instituciones militares o públicas en general el reubicar o ubicar laboralmente soldados en situación de discapacidad para trabajar y prestar sus servicios en otros ámbitos que el Estado necesita y no solo para la guerra.

B. Los resultados concretos de la intervención del Estado

El talante del derecho legislado, de la Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa y del SGRRI se refleja en los resultados provisionales del trabajo del CRI tras su corta existencia.

Como punto de partida, se observa que las condiciones y los recursos con que ha sido concebido el CRI son escasos respecto de las necesidades existentes. Así, el documento Conpes n.º 3591 de 2009, el CRI fue diseñado para la atención anual de 1300 usuarios, así como para tener capacidad diaria de atención de 400 usuarios, con un periodo promedio de permanencia de cuatro meses, contando con 100 camas destinadas a proveer alojamiento a los usuarios que no residen en Bogotá¹³⁵. No obstante, según la información brindada por el Ministerio de Defensa, el número de miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad en esa época alcanzaba la cifra de 1266 personas.

135 Conpes. Documento 3591, *cit.*, p. 25.

A pesar de tales restricciones, según sus propios informes de gestión, el CRI ha adelantado diversas actividades con las que ha dado cumplimiento a su función y finalidades.

En efecto, en 2016 el CRI concretó una alianza con la Universidad Javeriana y Bancolombia para que 16 usuarios construyeran sus planes de negocios bajo la revisión y asesoría técnica de la Universidad, mientras que el banco los asesoraba en la obtención de financiación para poner en marcha su emprendimiento¹³⁶. Así mismo, realizó talleres de exploración vocacional, música, literatura, artes plásticas, sistemas, cálculo mental, entre otros, con una participación de 1099 usuarios¹³⁷.

Otro tanto se efectuó en 2017, cuando el CRI estableció alianzas con las universidades Nacional de Colombia, Javeriana y Militar, así como con el Centro de Educación para el trabajo de Cafam, para el acompañamiento y fortalecimiento de capacidades en materia de emprendimiento de los usuarios¹³⁸. También ofreció capacitación en artes plásticas, fotografía, creación literaria, inglés, danza, música, reciclaje, producción audiovisual, entre otras, logrando una asistencia de 1431 personas en total a estos talleres.

Muy significativa es la labor relacionada con el deporte como opción de desarrollo individual a través de alianzas con las ligas territoriales, que han permitido la organización de la primera edición de los Juegos CRI en varios deportes, en que compitieron 78 “usuarios”. Ello en cuanto una buena parte de los soldados retirados que acuden al CRI se concentre en el programa de actividad física y elige el camino del deporte como opción profesional.

Ahora bien: en punto a la inclusión laboral o “empleabilidad”, las acciones muestran cifras menos halagüeñas.

136 CRI. Informe de Gestión, 2016, p. 6.

137 CRI. Informe de Gestión, 2016, p. 9.

138 CRI. Informe de Gestión, 2017, p. 11.

En 2016 se capacitaron 29 usuarios por parte del Sena en la elaboración de la hoja de vida y para “postularse a vacantes ofertadas por empresas interesadas en contratar personas con discapacidad”¹³⁹. Otros 23 usuarios fueron capacitados por Cafam en estrategias para buscar empleo.

Durante ese año también se realizó, por cuenta de las alianzas ya existentes con la Corporación Matamoros¹⁴⁰, la vinculación laboral de cinco usuarios a una empresa de vigilancia, quienes son a su vez los encargados de prestar el servicio de seguridad al CRI. Y en 2017 se constituyeron alianzas con Agencias de Empleo (Cafam, Colsubsidio, Sena y Compensar), así como con empresas del sector privado para la vinculación de algunos usuarios¹⁴¹.

El talante liberal del sistema establecido, no obstante su validez conceptual y consistente con el sistema económico constitucional, confirma ser ajeno a la realidad y a la multiplicidad de barreras existentes y convierte la inclusión económica en una garantía ineficaz.

Ofrecer cursos, capacitaciones y brindar información sobre dónde encontrar demandas de trabajo o cómo desarrollar empresa, y promover dentro de su ruta de empleabilidad que se acuda a vacantes de “empresas interesadas en contratar personas con discapacidad” deja al sujeto de especial protección constitucional a su suerte y a la voluntad e interés de un tercero. Tercero sobre el cual, además,

139 CRI. Informe de Gestión, 2016.

140 La Corporación Matamoros (fundada en 1986), entidad de carácter privado sin ánimo de lucro, que trabaja en beneficio de los militares y policías heridos en combate y sus familias, así como las viudas y huérfanos de los miembros de la Fuerza Pública caídos en cumplimiento de su deber. Es una organización que hace parte del Grupo Social y Empresarial de la Defensa y busca complementar los esfuerzos del Estado en la atención de estas personas, a través de programas de educación, desarrollo económico, deporte y rehabilitación a sus beneficiarios.

141 CRI. Informe de Gestión, 2017, p. 11.

no incide el CRI con acompañamiento alguno, de modo que las barreras de su concepción de eficiencia empresarial no se anticipan y así son bajas las probabilidades de inclusión laboral por esa vía y son entendibles las cifras que hasta el momento se registran.

V. APUNTES FINALES

La *vis expansiva* de los derechos humanos desde el DIDH y la fuerza normativa de la Constitución se verifican al incluir dentro de sus principios, derechos y obligaciones la atención de las personas con discapacidad. Por su parte, la función transformadora que se predica y pretende de tales fuentes del derecho¹⁴² determina que es la eficacia de tales mandatos lo que se debe buscar, esperar, reclamar.

Por ello, en este documento se ha efectuado el recorrido por la discapacidad y sus modelos de comprensión y tratamiento, del derecho que protege a las personas en dicha situación, para llegar a indagar, en concreto, cómo se ha regulado y producido dicho régimen de garantías en relación con los soldados y policías en situación de discapacidad.

Y bajo el argumento formulado, según el cual la libertad, la obligación, el derecho del trabajo son componentes fundamentales de dignidad humana pues son la mejor forma de “vivir como se quiere”, “vivir bien” y “vivir sin humillaciones” (Corte Constitucional, sentencia T-881/2002), lo que se ha indagado en particular ha girado en torno a la forma en que se ha previsto y se ha protegido el derecho a la inclusión laboral o, más ampliamente considerada, económica de tales personas.

142 VON BOGDANDY, ARMIN. Ius Constitutionale Commune in America Latina: Observations on Transformative Constitutionalism, en *Transformative Constitutionalism in Latin America* (Oxford, Oxford University Press, 2017), 32-33.

La respuesta a esta cuestión, como se ha visto en el apartado final, determina que esa forma de protección y su materialización, como sucede en el régimen común, es endeble puesto que esa integración económica se basa en capacitar para el empleo y en informar sobre oportunidades para obtenerlo, que dependen solo de la voluntad de los empresarios. Y porque la reubicación laboral no está dentro de sus prioridades y formas de concreción. Y aunque la reciente decisión del juez constitucional (C-063 de 2018) incluye también para los soldados y policías en situación de discapacidad representa un avance en la materia, su eficacia como regla pende de una política pública que reclama enormes compromisos, transacciones, voluntad, ajustes institucionales y legales, tiempo y esfuerzo.

Este resultado, en claroscuro, deja ver que no se ha tenido en cuenta con suficiente claridad al soldado en situación de discapacidad como sujeto de especial protección constitucional. Pues por las condiciones específicas que lo rodean su vulnerabilidad se incrementa en relación con la que puedan soportar otras personas en esa misma situación, y en ese orden merece gozar de una garantía más intensa en materia de integración económica o laboral.

Como personas, los soldados y policías en situación de discapacidad pueden ser consideradas víctimas del conflicto armado no solo por los casos de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH¹⁴³, sino también por su participación, aunque en ejercicio de un servicio prestado

143 En este sentido el punto 5.1.3.7, sobre “Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas”, establece que paralelamente a las medidas en favor de los miembros de las FARC-EP que hayan sido víctimas, “el Gobierno Nacional fortalecerá las medidas de atención y reparación para los miembros de la Fuerza Pública víctimas de graves violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH” (Acuerdo Final de Paz, p. 185).

al Estado y fruto de él, han sufrido lesiones que les han colocado en situación de discapacidad.

A este respecto es oportuno resaltar que como en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP¹⁴⁴ se han incluido medidas para la reintegración económica y social de sus miembros desmovilizados indispensables para alcanzar la paz estable y duradera, también lo debe ser para con los integrantes de la Fuerza Pública que por la invalidez adquirida no pueden continuar dentro de sus filas.

Soportar afectaciones sobre la integridad física y mental es parte de los riesgos connaturales a la función militar, pero no por ello deja de ser una tarea indispensable y difícil que otorga a la discapacidad adquirida un peso tal que reclama una compensación proporcional.

Además, por regla general tales individuos son jóvenes que no cuentan con experiencia laboral y conocimiento distintos que los recibidos en la Fuerza Pública y, por ende, no tienen la pericia requerida para desempeñar tareas de fuerza y estrategia, por lo que aquellos que no alcanzan el porcentaje de invalidez que les permita gozar de una pensión ven cómo sus condiciones y las limitaciones del entorno plantean serias dificultades para desarrollarse con autonomía y para autoproveerse de los recursos para satisfacer sus necesidades y las de los suyos.

De tal suerte, la pérdida de su empleo no ubica a los soldados y policías en situación de discapacidad en las mismas condiciones que cualquier otra persona que es despedida o a quien no se renueva o termina un contrato, pues en su caso se incrementa ampliamente el riesgo cierto de ver afectada su propia subsistencia.

144 Acuerdo Final, punto 3 sobre el “Fin del Conflicto”, en especial, apartado 3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible, pp. 75-76.

En el Estado social de derecho (art 1.º CP) sentado en el sistema económico de mercado (art. 333 CP) regulado e intervenido (art. 334 CP)¹⁴⁵, el *deber de trabajar o de ganarse la vida* (art. 25, art. 6.º PIDESC, art. 6.º Protocolo SS CADH) es predicable de todas las personas con capacidad para ello. Y como libertad y derecho (arts. 26 y 25 CP) según los principios de libertad, igualdad, trabajo, solidaridad (arts. 16, 13, 1.º CP), es la forma más eficiente de eliminar la discriminación y el trato de inferioridad.

Así, en los casos en que el soldado que le ha entregado su vida e integridad física al país y que tiene capacidad laboral al no ser declarado en condición de invalidez total (desde el 50%) es retirado del servicio o de la función pública, el Estado corre el riesgo de faltar a sus obligaciones internacionales, constitucionales y legales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que conforme a lo previsto en la Ley estatutaria 1618 de 2013 (art. 13), en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 1.º, 2.º, 3.º, 5.º, 9.º, 19 y 27) y en la jurisprudencia constitucional (C-063 de 2018), el soldado o policía en situación de discapacidad tiene el derecho a la reubicación laboral, que debe consistir en (1) darle la oportunidad de desempeñar trabajos acordes con sus condiciones de salud, que le permitan acceder a los bienes y servicios necesarios para su subsistencia; (2) obtener su reubicación laboral en un trabajo que tenga los mismos o mayores beneficios laborales del cargo que ocupaba antes; (3) recibir la capacitación necesaria para el adecuado desempeño de las nuevas funciones; (4) obtener del empleador la información necesaria en caso de que su reubicación no sea posible, a fin de que pueda formularle las soluciones que estime convenientes.

145 CORREA HENAO, MAGDALENA. El orden económico constitucional..., *cit.*, pp. 634-635.

Las instituciones de la Fuerza Pública y del Estado cuentan con múltiples áreas de trabajo en las cuales ocupan o contratan recurrentemente personas para desempeñar diversas tareas de menor a mayor grado de especialidad. Y es allí donde puede incidir decisivamente en la inclusión económica (laboral o empresarial) de los soldados y policías en situación de discapacidad, a través de la contratación laboral o estatal, dando aplicación a las medidas determinadas en la Convención Internacional, la ley estatutaria y las leyes especiales para los miembros de la Fuerza Pública.

No se debe entender, por supuesto, que con esto se configura un derecho absoluto, ni se deben dejar de reprochar y corregir los abusos del derecho que una posición jurídica como la que ha decantado el juez constitucional, pues a más de los efectos perversos que puede crear frente a cualquier política de inclusión, degrada el sentido de justicia que la protección especial que se reclama posee.

La situación de discapacidad no puede ofrecer un fuero o inmunidad a la responsabilidad de cumplir con las funciones asignadas o las obligaciones contractuales adquiridas, en concordancia con el compromiso que debe suscitar la respuesta solidaria y garantista del Estado. Tampoco está llamada a entenderse como una limitación para contratar a las personas mejor calificadas para asumir funciones asociadas con lo público. La inclusión cierta, con reubicación laboral del soldado o policía como personas con discapacidad en la institución militar o policial o en otra entidad del Estado, o su contratación para prestar servicios o proveer bienes es la forma en que se hace efectivo el trabajo como fundamento del Estado social de derecho y el deber de ganarse la vida en igualdad de oportunidades.

Es evidente, por lo demás, que la ausencia de la empresa, de los gremios y cámaras de comercio, como actores principales, con compromisos ciertos en el objetivo de empleabilidad o contratación debilita ampliamente el sistema de protección. Pues el sector productivo de bienes y servicios

que opera en el mercado es en efecto el más indicado para garantizar con justicia y eficiencia los derechos de inclusión laboral o económica (mediante contratos de trabajo, de servicios, de suministro que creen cadenas de valor social). Sin embargo, sus intereses y conceptos de valor están muy lejos de tener en la contratación o vinculación de personas con discapacidad, aunque capaces de trabajar.

Es decir que la responsabilidad social empresarial no ha calado de modo suficiente ni lo han hecho el Pacto Global o los principios Ruggie de Naciones Unidas. Pues las buenas intenciones y recomendaciones que en ellos se contienen son muy débiles frente al crecimiento, la competitividad y la maximización de la utilidad como verdaderos *leit motiv* de la actividad empresarial, amparados por el derecho de la empresa. De ahí que su participación en la política diseñada sea tan débil y que el Estado, celoso de proteger la seguridad y la confianza de los actores económicos, no ejerza su poder para regular y establecer deberes y obligaciones con incentivos y compensaciones que hagan de la inclusión económica de los soldados y policías en situación de discapacidad una oportunidad para las empresas de ser protagonistas de la transformación social.

Visto empero que la política diseñada lejos está de incorporar tal objetivo y en el largo entretanto en que aquella se conciba, concierte y apruebe, se intensifican en cabeza del Estado, desde sus instituciones, con sus capacidades y recursos, las obligaciones especiales que reclaman los derechos y libertades económicas reforzados de los soldados y policías en situación de discapacidad.

No está de más advertir que en un escenario de escasez y restricción de las finanzas públicas asignar un porcentaje principal de los presupuestos nacionales a la Fuerza Pública puede ser considerado una decisión política que desatiende las causas del conflicto, que son de orden social y basadas en la extrema desigualdad. Con todo, una correcta asignación de recursos para las Fuerzas Militares no debe dejar

de incluir lo necesario para reconocer, acompañar, reubicar, habilitar y rehabilitar para la vida libre e igual a quienes le han servido en sus más difíciles tareas.

Más aun cuando la inclusión económica y laboral produce efectos “gana-gana” sobre todos los sujetos o ámbitos comprometidos, pues gana el o la titular del derecho al poder desarrollarse económicamente para subsistir y vivir dignamente, gana la economía al incluir sujetos con capacidad de ser productivos y gana el Estado al sustituir las cargas asistenciales y las prestaciones precederas, por retribuciones y pagos por servicios o bienes recibidos.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

CIRO GÓMEZ, A. R. y CORREA HENAO, MAGDALENA. Transformación estructural del Ejército colombiano: construcción de escenarios futuros. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 12(13), 2014.

Conpes. Documento n.º 80 (26 de julio de 2004). Política Pública Nacional de Discapacidad.

Conpes. Documento n.º 3591 (1.º de junio de 2009). Sistema de rehabilitación integral para la Fuerza Pública.

CORREA HENAO, MAGDALENA. “El orden económico constitucional”, en Magdalena Correa Henao, Néstor Osuna Patiño, Gonzalo Ramírez Cleves (eds.). *Lecciones de derecho constitucional*, t. II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018.

CORREA HENAO, MAGDALENA. *El deber de libertad de ganarse la vida*. Serie de Documentos de Trabajo n.º 1, Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia.

CRESPO CARRILLO, MARTHA ADRIANA. La política del sector seguridad y defensa en Colombia: una mirada desde los derechos fundamentales. *Revista Ciencias de la Salud*, vol. 15, n.º 3, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2017.

CRI. Informe de Gestión, 2016.

CRI. Informe de Gestión, 2017.

CRI. Reglamento interno.

MENDOZA ANGARITA, YUDY LORENA. Los soldados profesionales en situación de discapacidad, expulsados de la Fuerza: situación socialmente problemática en Colombia. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 5, n.º 1, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

MENDOZA ANGARITA, YUDY LORENA. *Propuesta desde la terapia ocupacional para la reubicación laboral de soldados profesionales con disminución de la capacidad laboral que no alcancen pensión de invalidez*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Dirección de Estudios Estratégicos, agosto de 2013.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa, 2014.

O'REILLY, ARTHUR. El derecho al trabajo decente de las personas con discapacidades. OIT, Ginebra, 2007.

OSPINA RAMÍREZ, MARIO ANDRÉS. *El reconocimiento de la capacidad jurídica dentro de un contexto de igualdad: una asignatura pendiente del Estado colombiano*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2018.

PALACIOS, AGUSTINA y BARRIFFI, FRANCISCO. *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Editorial Cinca, Madrid, 2007.

Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal y Unión Europea. Modelo de Rehabilitación Integral

Inclusiva (MRII): De la asistencia a la inclusión social. Bogotá, 2010.

VICENTE-HERRERO, M. T. *et al.* Incapacidad y discapacidad: diferencias conceptuales y legislativas. Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo. Madrid, 2016. Disponible en [www.aeemt.com/contenidos/grupos_trabajo/Incapacidad_Discapacidad_aeemt/documento%20incapacidad%20y%20discapacidad.pdf].

VON BOGDANDY, ARMIN. *Ius Constitutionale Commune in America Latina: Observations on Transformative Constitutionalism*, en *Transformative Constitutionalism in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

ZAMORA, VIVIAN. Militares: ¿víctimas del conflicto armado?, en *Revista Nova et Vetera*, vol. 3, n.º 27, junio de 2017. Disponible en [www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-3-Ed-27/Omnia/Militares-victimas-del-conflicto-armado/].

Nota de prensa

RCN Radio. En 6 años la cifra de soldados heridos en combate pasó de 450 a 12: Hospital Militar. Disponible en [www.rcnradio.com/colombia/en-6-anos-la-cifra-de-soldados-heridos-en-combate-paso-de-450-a-12-hospital-militar].

Legislación

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia.

Decreto 1793 de 2000. Por el cual se expide el Régimen de Carrera y Estatuto del Personal de Soldados Profesionales de las Fuerzas Militares.

Ley 100 de 1993. “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

Ley 776 de 2002. “Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Ley 793 de 2004. “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política”.

Ley 1145 de 2007. “Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1471 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Ley estatutaria 1618 de 2013. “Por medio de la cual se establecen disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

Ley 1752 de 2015. “Por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad”.

Instrumentos internacionales

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia, en [www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Recomendaciones-comite-colombia-2016.pdf].

OMS. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. CIF, 2001.

ONU. Asamblea General. Resolución 48/96 (4 de marzo de 1994). Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para

las personas con discapacidad. Disponible en [www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf].

ONU. Asamblea General. Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2006. Disponible en [www.un.org/disabilities/documents/convention/convopt-prot-s.pdf].

Jurisprudencia internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C, n.º 149.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia del 31 de agosto de 2012. Serie C, n.º 246.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia del 1.º de septiembre de 2015, Serie C, n.º 298.

Jurisprudencia constitucional

Sentencia C-401 de 1999, M. P. Fabio Morón Díaz.

Sentencia C-531 de 2000, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia C-1064 de 2001, MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-835 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sentencia C-1032 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-101 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-104 de 2003, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-401 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia C-841 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia C-872 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-924 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-076 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia C-830 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-263 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia C-644 de 2012, M. P. Adriana Guillen Arango.

Sentencia C-765 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

Sentencia C-035 de 2015, M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia C-583 de 2015, M. P. Aquiles Arrieta Gómez.

Sentencia C-182 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz.

Sentencia C-620 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia C-077 de 2017, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-063 de 2018, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia SU-049 de 2017, M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia SU-040 de 2018, M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Sentencia T-1040 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia T-1197 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

Sentencia T-595 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- Sentencia T-881 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- Sentencia T-519 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Sentencia T-594 de 2005, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.
- Sentencia T-1219 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- Sentencia T-198 de 2006, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Sentencia T-841 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Sentencia T-596 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- Sentencia T-520 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Sentencia T-1210 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Sentencia T-1258 de 2008, M. P. Mauricio González Cuervo.
- Sentencia T-263 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Sentencia T-003 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Sentencia T-122 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Sentencia T-269 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Sentencia T-490 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Sentencia T-947 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa.
- Sentencia T-038 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Sentencia T-035 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Sentencia T-109 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa.
- Sentencia T-988 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia T-144 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Sentencia T-154 de 2014, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sentencia T-928 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia T-106 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia T-310 de 2015, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia T-351 de 2015, M. P. Gabriel Mendoza Martelo.

Sentencia T-405 de 2015, M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia T-691 de 2015, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Sentencia T-040 de 2016, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Sentencia T-057 de 2016, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia T-141 de 2016, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Sentencia T-251 de 2016, M. P. Alberto Rojas Ríos.

Sentencia T-487 de 2016, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Sentencia T-440 de 2017, M. P. Diana Fajardo Rivera.

El presente volumen ofrece nueve estudios sobre la construcción histórica del conflicto en Colombia. Una vez firmados los Acuerdos de Paz es necesario abordar las dificultades del posconflicto: el regreso de los combatientes a sus hogares y su consiguiente integración a la vida nacional. Los trabajos examinan la desafiante temática asociada a la ejecución de los convenios sobre No Repetición y sobre Verdad, Justicia y Reparación, sin olvidar las medidas adoptadas para asegurar la inclusión laboral y económica de los soldados y policías que se encuentran en situación de discapacidad. El libro brinda, además, un útil rastreo estadístico de la situación de las comunidades étnicas en las zonas colombianas de mayor conflicto armado.

El libro es una contribución más de la colección *Ejército, Institucionalidad y Sociedad* al amplio repertorio de trabajos de investigación auspiciado por el Ejército para fortalecer el análisis de las consecuencias del conflicto armado en el país. Estos aportes, emprendidos con independencia académica, fueron realizados por estudiosos que prestan labores de asesoría en el Comité de Altos Estudios para el Fortalecimiento Institucional (CAEFI) del Ejército Nacional.

ISBN: 978-958-790-358-4



9 789587 903584