

# **NORMATIVA APLICABLE A LA GARANTÍA DEL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD EN COLOMBIA**

Por: MARÍA EUGENIA HERNÁNDEZ DUQUE<sup>1</sup>

JORGE IVÁN SÁNCHEZ QUINTERO<sup>2</sup>

## **RESUMEN**

En Colombia existe un número significativo de personas en condición de discapacidad que se encuentran en edad económicamente activa, sin embargo, no tienen la posibilidad de acceder a un empleo formal y se encuentran en su mayoría desempleadas, o en la informalidad.

El Estado colombiano busca salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas, en especial aquellas en condición de discapacidad, pero en el ámbito laboral no hay unos lineamientos precisos que permitan definir de manera concreta el marco jurídico, esto dado que dichos lineamientos se encuentran de manera difusa dentro del ordenamiento jurídico del país.

De acuerdo a lo anterior, se hace necesario definir el estado actual de la normatividad laboral que compete a las personas en condición de discapacidad, por medio de una revisión detallada de las leyes, decretos, resoluciones y jurisprudencia vigentes, que permita generar un marco normativo actualizado con una aproximación más clara de los límites legales

---

<sup>1</sup> Médica Cirujana de la Universidad de Caldas. Especialista en seguridad y salud en el trabajo de la Universidad Católica de Manizales. Estudiante de la Especialización Derecho del Trabajo, Pensiones y Riesgos Laborales de la Universidad Libre de Colombia, Seccional Pereira. Contacto: mariae-hernandezdu@unilibre.edu.co

<sup>2</sup> Enfermero de la Universidad de Caldas. Especialista en seguridad y salud en el trabajo de la Universidad Católica de Manizales. Estudiante de la Especialización Derecho del Trabajo, Pensiones y Riesgos Laborales de la Universidad Libre de Colombia, Seccional Pereira. Contacto: jorgei-sanchezq@unilibre.edu.co

de la normatividad laboral en Colombia, con respecto a las personas en condición de discapacidad.

Desde esta perspectiva, se realiza una revisión documental de la normatividad vigente en Colombia desde el año 1988 hasta el 2022, generando una validación objetiva que permita evidenciar la aplicabilidad de dicha normatividad a la discapacidad en el país, haciendo especial énfasis en lo que se refiere al derecho laboral de las personas en condición de discapacidad.

Esta revisión documental permite evidenciar que, a pesar de existir una gran base normativa en materia de discapacidad y su relación con el trabajo, la misma resulta un tanto ineficiente, pues protege de forma parcial a las personas en condición de discapacidad que se tornan un grupo poblacional vulnerable. Se evidencia que el acceso a actividades laborales dignas sigue teniendo muchas barreras, lo que convierte dicha problemática en una necesidad urgente del gobierno nacional, que se ve en el deber de tomar medidas concretas, legislar eficientemente al respecto, o gestar políticas públicas reales que garanticen el derecho al trabajo de la población en condición de discapacidad.

### **Palabras clave**

Discapacidad, estabilidad, CIF, normatividad, laboral.

### **Abstract**

In Colombia there is a significant number of people with disabilities who are in an economically active age, however, they do not have the possibility of accessing formal employment and are mostly unemployed or in the informal sector.

The Colombian State seeks to safeguard the fundamental rights of all persons, especially those with disabilities, but in the labor field there are no precise guidelines that allow to define the legal framework in a concrete way, since these guidelines are found in a diffuse form within the country's legal system.

According to the above, it is necessary to define the current status of labor regulations that apply to persons with disabilities, through a detailed review of the laws, decrees, resolutions and jurisprudence in force, in order to generate an updated regulatory framework with a clearer approximation of the legal limits of labor regulations in Colombia, with respect to persons with disabilities.

From this perspective, a documentary review of the regulations in force in Colombia from 1988 to 2022 is carried out, generating an objective validation that allows evidencing the applicability of such regulations to disability in the country, with special emphasis on what refers to the labor law of persons with disabilities.

This documentary review shows that, despite the existence of a large regulatory base on disability and its relationship with work, it is somewhat inefficient, as it partially protects people with disabilities, who become a vulnerable population group.

It is evident that access to decent work activities continues to have many barriers, which makes this problem an urgent need for the national government, which has the duty to take concrete measures, legislate efficiently in this regard, or create real public policies that guarantee the right to work of the population in condition of disability.

### **Keywords**

disability, stability, ICF, regulations, labor.

## **INTRODUCCIÓN**

La discapacidad es una condición presente en la realidad humana, que ha tenidos diferentes formas de interpretar a lo largo de la historia.

Desde la antigüedad las personas en condición de discapacidad han sido objeto de maltrato y discriminación por ser consideradas diferentes, y ante ello susceptibles de dominación e incapaces de contraer obligaciones, mucho menos de ser sujetos de derechos.

Se tiene una concepción arraigada en la cual la persona con discapacidad no cumple criterios de “normalidad”; se cree que estas personas no son autosuficientes, al punto de ser encasilladas en ciertos roles en la sociedad en los cuales no son productivos, percepción por la que se tiene el concepto de que dichas personas no pueden desarrollar roles laborales, deportivos, académicos, sociales u otros, incluso de alguna manera dejándolos relegados a vivir de la caridad de los demás, cuestión que no puede estar más alejada de la realidad.

Tal como se establece en la Ley 1618 de 2013:

La inclusión social es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad (art. 2º, num. 2).

Ahora bien, la inclusión laboral es el proceso para la incorporación de una persona a una actividad productiva, cumpliendo con las condiciones que la

empresa busca. Es muy importante definir el perfil del puesto, donde queden consignadas las capacidades de la persona y las exigencias de la tarea para la cual se requiere, y con esto evitar luego de su contratación la deserción laboral, la que sucede frecuentemente en las personas en condición de discapacidad, debido a las falencias en el proceso de selección, cualificación de la persona, o al determinar las demandas físicas, sensoriales y cognitivas de las tareas de la labor en el trabajo.

La inclusión laboral reviste gran importancia al momento de disminuir la brecha de discriminación entre las personas en condiciones de discapacidad, y las que no. Esta inclusión repercute en diferentes áreas del desarrollo humano, no solo en el trabajo. Con la inclusión laboral se busca mantener su mínimo vital y el acceso al trabajo digno.

En Colombia existe múltiple normatividad sobre la inclusión laboral de personas en condición de discapacidad, de hecho, se dan incentivos a las empresas que tengan vinculadas esta población; sin embargo, a pesar de la normatividad existente las personas en condición de discapacidad presentan grandes dificultades para integrarse laboralmente, y sentirse productivas en su área de conocimiento, lo que refleja un panorama gris para la población en condición de discapacidad, y deja en evidencia que gran parte de esta población son personas cesantes, personas que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, s.f.) son: *“personas que habiendo trabajado antes por lo menos durante dos semanas consecutivas se encuentran desocupadas buscando empleo”*, o en su defecto han sido relegadas a la informalidad.

Así las cosas, existen barreras en el acercamiento de las personas en condición de discapacidad al mercado laboral que no están plenamente identificadas, generando así una problemática mayor, pues, aunque se cuenta con un respaldo legal de carácter protector para las personas en esta

condición, en el derecho laboral la realidad de esta población dista mucho de lo planteado en la normatividad.

## **1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

Siendo Colombia un Estado social de derecho, que está en una constante protección a la dignidad humana y en procura de la igualdad de todas las personas, se ha esforzado por la generación de un marco normativo diferencial para aquellos que se encuentran en condición de discapacidad, con el fin de beneficiarlos de protección especial por parte del gobierno debido al riesgo que tienen de vulneración.

Dado lo anterior, se ha enfocado en la protección de los derechos fundamentales de las personas en condición de discapacidad, en busca de mantener el rol laboral de estas personas, por lo que ha generado una protección especial del derecho al trabajo, de tal manera que desde el mismo bloque de constitucionalidad promueve la creación de leyes y políticas públicas dentro del marco normativo colombiano, lo cual ha provocado diferentes lineamientos que no permiten identificar de manera precisa la estructura jurídica que garantiza el derecho al trabajo de las personas en condición de discapacidad, por lo que, en el desarrollo del presente trabajo de investigación, se busca analizar el estado actual de la normatividad laboral en Colombia, a fin de tener un consolidado del marco jurídico laboral vigente aplicable a las personas en condición de discapacidad.

## **2. METODOLOGÍA**

El método de investigación jurídica que orienta este trabajo es el de análisis y síntesis de contenido, y para este fin fue necesaria la realización de un estudio cualitativo, descriptivo y documental, efectuando la verificación de la legislación en torno a discapacidad en Colombia por medio de una matriz de

análisis, haciendo una selección objetiva de las normas vigentes y de mayor relevancia a nivel laboral, iniciando en 1988 y terminando en 2022.

### **3. RESULTADOS Y HALLAZGOS**

#### **3.1. ACLARACIÓN PREVIA**

Dado que la temática central de este trabajo son las personas en condición de discapacidad, es pertinente realizar una precisión y diferenciación de algunos conceptos que usualmente se suelen confundir, e incluso remplazar el uno por el otro.

Cuando se habla de discapacidad se hace referencia a las deficiencias que presenta una persona, que al interactuar con el medio y las barreras le dificultan su participación plena en la sociedad; de otra forma, cuando se hace referencia a invalidez, se trata de la persona a la cual se le ha calificado la pérdida de capacidad laboral, y esta calificación supera el 50%. En dicha calificación el término invalidez no se usa de forma peyorativa para referirse a una persona, sino al puntaje alcanzado posterior a la aplicación del baremo adecuado.

En algunas ocasiones en este trabajo se utiliza el vocablo “invalidez” en referencia a discapacidad, esto debido a la evolución que ha tenido el término, y que al momento de expedirse la normatividad no se usaba la palabra discapacidad.

### **4. NORMAS REFERIDAS A DISCAPACIDAD Y PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO EN COLOMBIA**

A fin de recolectar la información documental necesaria para la realización de este trabajo, se realizó una revisión de las normas relativas a la protección del

derecho al trabajo de las personas en condición de discapacidad. Se accedió a la página del Ministerio de Salud y Protección Social, donde se identificó la publicación “Normograma de Discapacidad para la república de Colombia”, en la cual se realiza una revisión de la normatividad en cuanto a Discapacidad y Trabajo desde 1988 hasta el 2020.

Posteriormente se realizó una revisión complementaria en la cual se logró identificar normatividad adicional que no se encontraba reconocida en dicha publicación; se accedió a fuentes digitales como las páginas de diferentes organismos del gobierno, como el Ministerio del Trabajo, gestor normativo de la función pública, entre otros, logrando un compendio de 23 normas que dentro del marco jurídico colombiano tenían injerencia en el tema.

Esta información fue consolidada en una matriz legal, en donde posterior a la lectura de cada una de las normas allí referidas se identificó el tema principal a tratar, y la aplicabilidad o no dentro del derecho del trabajo a las personas en condición de discapacidad; se descartaron normas generales y se validaron 14 normas específicas para la protección del derecho al trabajo de las personas en condición de discapacidad.

#### **4.1. NORMAS QUE APRUEBAN TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA SOBRE LA MATERIA**

Para poder entender el origen de la mayoría de estrategias de protección laboral a las personas en condición de discapacidad, es importante tener en consideración las leyes aprobatorias de dos tratados internacionales muy importantes sobre la materia, las **Leyes 82 de 1988** y **1346 de 2009**, que reconocen por primera vez que los Estados tienen una obligación específica de protección diferenciada de los derechos, y por tal motivo deben crear políticas públicas en relación a la discapacidad, como lo establece el artículo 15, y lo desarrolla el artículo 30 de la Constitución de 1991.



La **Ley 82 de 1988** tiene por objetivo asegurar que tanto en zonas rurales como urbanas se de igualdad en el trato y oportunidades a las personas en condición de discapacidad, y dispone que el Estado deberá formular, aplicar y revisar de forma periódica la política nacional de readaptación al empleo de las personas en dicha condición.

El artículo 27 de la **Ley 1346 de 2009**, por medio de la cual se aprueba la “Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” establece que los Estados Partes reconocen el derecho de estas personas a trabajar en igualdad de condiciones que los demás.

Posteriormente el Gobierno Nacional adopta el **Decreto 2177 de 1989**, que desarrolla el Convenio 159 de la OIT (1983), y establece estrategias de readaptación profesional en el empleo de las personas “inválidas”. El Artículo 1 señala que el Estado garantizará la igualdad de oportunidades y derechos laborales, por lo que se le pide a las empresas que no tengan en consideración criterios que puedan entrañar discriminación en sus procesos de selección de personal. Dentro de su articulado establece mecanismos de protección para las personas en condición de discapacidad que van desde el hecho de igualar las condiciones de selección de las entidades públicas, hasta el punto de indicar que las discapacidades no son una razón de exclusión al momento de contratar un trabajador, a menos que dicha discapacidad sea incompatible con el cargo.

Este decreto no solo pretende generar un acompañamiento desde la parte de selección y contratación, sino que además intenta iniciar líneas institucionales en el tema de readaptación laboral, incluyendo en el ámbito normativo la reubicación y rehabilitación profesional, llamando a las cajas de compensación, y en su momento al seguro social a acompañar este proceso, pero quedando corto en dicha vinculación, pues no genera un compromiso

fuerte a estas instituciones en el acompañamiento del ámbito laboral de las personas en condición de discapacidad.

Así mismo, hace vinculante a los empleadores públicos y privados para que fomenten espacios y procedimientos en sus empresas desde las áreas de “salud ocupacional”, a fin de incluir en sus procesos productivos a los trabajadores en estado de “invalidez”, e indicando que la existencia de una incapacidad permanente parcial no es excusa para no generar el reintegro del trabajador.

Es así como el artículo 16 del Decreto 2177 de 1989 plantea que:

Todos los patronos públicos o privados están obligados a reincorporar a los trabajadores inválidos, en los cargos que desempeñaban antes de producirse la invalidez si recupera su capacidad de trabajo, en términos del Código Sustantivo del Trabajo. La existencia de una incapacidad permanente parcial no será obstáculo para la reincorporación, si los dictámenes médicos determinan que el trabajador puede continuar desempeñándolo.

Este artículo abre la puerta a los programas de reincorporación y rehabilitación laboral que se conocen hoy en día, lo cual realmente es un indicativo claro de que el empleador debe tener definidas políticas y procedimientos que permitan reincorporar dentro de su empresa a aquellas personas que habían iniciado una relación contractual antes de que sucediera el evento laboral o común que diera origen al proceso de “invalidez”, es decir que de esta manera está dejando por fuera de tales procesos a aquellas personas que tienen una condición de discapacidad y pueden ser activas en el mercado laboral.

El Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (1983) es el principal instrumento de esta corporación en cuanto a discapacidad y trabajo digno.

El gobierno avanza en el reconocimiento de los diferentes tipos de discapacidad, y no solo tiene en cuenta la discapacidad física, sino que reconoce la existencia de otros tipos de discapacidad, afianzando los procesos de capacitación para el trabajo, e involucrando a las familias en el proceso.

#### **4.2. PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO**

Por su lado, en el aspecto de empleabilidad de la población con discapacidad el Congreso de la República sanciona la **Ley 361 de 1997**, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación:

El Gobierno dentro de la política nacional de empleo adoptará las medidas pertinentes dirigidas a la creación y fomento de las fuentes de trabajo para las personas con limitación, para lo cual utilizará todos los mecanismos adecuados a través de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Educación Nacional y otras entidades gubernamentales, organizaciones de personas con limitación que se dediquen a la educación, a la educación especial, a la capacitación, a la habilitación y rehabilitación y así, igualmente el Gobierno establecerá programas de empleo protegido para aquellos casos en que la disminución padecida no permita la inserción al sistema competitivo (art. 22).

Adicionalmente se establecen varios incentivos para las empresas que contraten personas en condición de discapacidad: el derecho a deducir de la renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con discapacidad (art.

31), y a ser preferidos en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos públicos o privados, además de prelación en el otorgamiento de créditos subvencionados de organismos estatales, entre otros (art. 24).

De esta manera el gobierno intenta generar mecanismos de promoción para la inclusión de las personas en condición de discapacidad en los procesos laborales, tanto en empresas privadas como públicas, mitigando el golpe económico que genera la tributación anual, permitiendo la deducción de costos específicos para ellos.

También aumenta la facilidad para la adquisición de préstamos y se intenta cambiar la perspectiva con la que cuentan muchos empleadores, en el que las personas en condición de discapacidad pueden ser una barrera para la generación de recursos económicos dentro de las empresas, y que pueden disminuir la producción asociando sus limitaciones a baja producción, a una idea muy diferente, en la que estas personas en condición de discapacidad se convierten en la entrada a múltiples beneficios que genera el gobierno para potenciar el desarrollo de las empresas, intentando disminuir el estigma que sobre esta población se tiene.

Esta normatividad es apoyada por una nueva ley establecida en el año 2010, la **Ley 1429**, de formalización y generación de empleo, más conocida como Ley del Primer Empleo, la cual busca *“Formalizar empleos y empresas que hoy son informales; generar más empleos formales; mejorar ingresos de la población informal, de los desempleados en desventaja y de pequeños empresarios”*.

La norma está dirigida a facilitar la creación, formalización y sostenibilidad de las empresas, especialmente las pequeñas empresas; esta ley enmarca la posibilidad de mejora de las condiciones de trabajo de menores de 28 años, personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o en

condición de discapacidad, y mujeres mayores de 40 años que no hayan tenido un contrato de trabajo en los 12 meses anteriores a su vinculación.

Con el **Decreto 2177 de 2017** el Ministerio de Trabajo integra el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento, donde, a la luz de la **Ley 1145 de 2007**, creó y definió el Sistema Nacional de Discapacidad, entendido como *“el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en esta ley”*, sistema que está conformado por *“el Consejo Nacional de Discapacidad (CND), los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad (CDD) y los Comités Municipales y Locales de Discapacidad - CMD y CLD, respectivamente”*; el decreto sanciona la integración del Consejo para la Inclusión de la Discapacidad articulado al Sistema Nacional de Discapacidad, cuyo objeto es coordinar las acciones que el sector privado adelante para coadyuvar al ejercicio de los derechos y la inclusión social, laboral y productiva de las personas en condición de discapacidad, orientadas al desarrollo de las capacidades a través de la formación para el trabajo, la producción y el empleo de las personas, sus familias y cuidadores.

En este mismo sentido el **Decreto 2011 de 2017**, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público, establece 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 y a los órganos autónomos e independientes, para promover el acceso al empleo público de las personas con discapacidad deberán vincular un mínimo de población en condición de discapacidad de acuerdo con el número de empleados y/o trabajadores de la empresa, adicionalmente

deberán realizar alistamiento necesario para garantizar la participación, promoverse al interior de las entidades el uso de alternativas y programas como el teletrabajo y horarios flexibles para este tipo de población, entre otras disposiciones que se deben garantizar a la población (art. 2.2.12.2.3).

Lo anterior en busca de garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas en condición de discapacidad, y lo lleva a cabo ejerciendo su poder imperativo, incluyendo en primera instancia a aquellas entidades de orden público, generando ejemplo al resto de los demás sectores y demostrando que sí es posible generar la inclusión de las personas en dicha condición en los diferentes puestos ofertados a nivel nacional, lo que sin embargo no afecta de ninguna manera los mecanismo para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro, siendo concordante el Estado con la búsqueda de igualdad entre las partes y/o generar una afirmación positiva sobre las personas en condición de discapacidad en el ámbito laboral en las entidades públicas, sin importar su orden territorial.

Así mismo es claro al definir que la omisión de estas directrices se tomará como una falta grave acarreado las sanciones administrativas y disciplinarias pertinentes a que hubiese lugar.

Colombia reporta que se encuentra implementando la **Ley Estatutaria 1618 del 2013**, la cual define lo siguiente:

Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las Personas con discapacidad, precisa en el Artículo 13, que todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo y le asigno al SENA, el deber de:

a) Asegurar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad a todos sus programas y servicios de la entidad, además garantizar su acceso a los diferentes servicios de apoyo pedagógico; b) Garantizar la prestación del servicio de intérpretes de lenguas de señas y guías intérpretes, para la población con discapacidad auditiva y sordoceguera, y ayudas tecnológicas para las personas con discapacidad visual, así como los apoyos específicos que requieren las personas con discapacidad intelectual; c) Garantizar asesoría y acompañamiento a los empresarios que deseen contratar personas con discapacidad; d) Asegurar la capacitación y formación al trabajo de las personas con discapacidad teniendo en cuenta la oferta laboral del país; e) Fortalecer el Servicio Nacional de Empleo SNE de cada Regional para que garantice el acceso y beneficio de las personas con discapacidad mediante estrategias de promoción direccionadas hacia el sector empresarial; f) otorgar títulos de formación profesional en diferentes áreas, a partir del reconocimiento de los procesos formativos que realizan las organizaciones de y para personas con discapacidad que cumplan con los requisitos establecidos por esta entidad; g) Formar evaluadores en procesos de certificación de evaluación de competencias en diferentes áreas, que permitan a las personas con discapacidad adquirir una certificación de competencias laborales de acuerdo a su experiencia (art. 12, num. 3).

La importancia de esta ley radica en que por medio de esta se pretende complementar todas las disposiciones anteriores sobre los derechos de las personas en condición de discapacidad, e implementar políticas que contribuyan a garantizar dichos derechos, para lo cual se exhorta al Gobierno a expedir los decretos correspondientes para la implementación de estas políticas.

De igual forma, es necesario traer a colación el **Decreto 392 de 2018**, ya que por medio de este se reglamentó los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, sobre Incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas en condición de discapacidad en los procesos de licitación pública y concurso de méritos: “(...) *las entidades estatales deben otorgar un 1% del total de los puntos establecidos en los pliegos de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal*”.

#### **4.3. NORMAS SOBRE CAPACITACIÓN TÉCNICA PARA ACCESO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD**

En otro sentido, en términos de educación surge la **Resolución 1726 de 2014**, referente a la población en condiciones de discapacidad, la cual no es más que una política institucional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para la atención de las personas en condición de discapacidad; es de la primeras entidades públicas de educación que genera este tipo de políticas, siguiendo los lineamientos de la Ley 1346 de 2009, reconociendo de manera puntual el derecho a la educación de estas personas en todos los niveles del sistema educativo, y el derecho a trabajar sin discriminación.

Define los principios orientadores de la política, de los cuales llama la atención el enfoque diferencial, el cual pretende ver la discapacidad desde un enfoque de derechos y no de limitación; también se encuentra en estos principios el de ajustes razonables, con el objeto de que se propicien las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, de tal manera que las personas discapacitadas tengan igualdad en condiciones locativas en comparación con los demás usuarios; este va de la mano con el diseño universal, en el que la entidad es pensada desde un principio en las personas en condición de discapacidad sin que se requieran modificaciones posteriores.



Dentro de dicha política el SENA (2014), como prerrequisito para el goce de los beneficios especiales a los que pueden acceder las personas en condición de discapacidad, como los son programas formativos, acceso preferente de cupos de estudio para esta población, entre otros, deberá estar incluido en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, e indica:

(...) si hay un aspirante con discapacidad no incluido en la base de información mencionada, este no podrá aspirar a uno de los cupos asignados, pero si a uno de los cupos disponibles para el resto de los aspirantes (demanda social). En este caso, el aspirante con discapacidad tendrá que competir por el acceso al cupo siguiendo el proceso de selección, para lo cual se garantizarán los ajustes razonables (art. 7º, núm. 1, lit. a)

Lo anterior deja en evidencia una barrera de acceso para las personas con discapacidades a las condiciones especiales de ofertas educativas para dicha población.

Así mismo, el SENA no solo piensa en la formación y educación de las personas en condición de discapacidad, sino que adicionalmente propende por su inclusión efectiva en el mercado laboral, por lo que proyectado en esto define criterios para la intermediación laboral y emprendimiento, fortaleciendo la Agencia Pública de Empleo de cada Regional para que garantice el acceso y beneficio de las personas en condición de discapacidad mediante estrategias de promoción direccionadas hacia el sector empresarial, las cuales solo están incluidas por la normatividad, pero no genera una definición precisa de su funcionamiento; también alienta al sector empresarial para que vinculen aprendices con discapacidad a partir de la etapa lectiva, es decir desde la parte final de su formación en el SENA, para que por medio de las prácticas

productivas logren acercamientos con las empresas y posteriormente la generación de vínculos laborales.

## **5. CERTIFICACIÓN DE DISCAPACIDAD Y REGISTRO PARA LA LOCALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

En términos de referencia y orientación de las atenciones reglamentadas y sancionadas por el Estado, se cree conveniente desarrollar las pautas relativas al procedimiento para adquirir el certificado de discapacidad; mediante la **Resolución 113 de 2020** se señala en su artículo 3.1 que el certificado de discapacidad es:

(...) un documento personal e intransferible que se entrega después de una valoración clínica multidisciplinaria, en los casos en que se identifique la existencia de discapacidad.

La certificación de discapacidad y el registro para la localización y caracterización de personas de discapacidad en el país es bajo. Se estima que, a agosto de 2020 en Colombia, cerca de 1,3 millones de personas presentaba alguna discapacidad.

El porcentaje de la población con discapacidad registrada en el RLCPD que se encuentra afiliada al SGSSS es del 76,8% (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Este subregistro se debe a diferentes causas:

- a) Hay mínima difusión de los cursos de capacitación para conformar los grupos interdisciplinarios de certificación.

- b) Los profesionales de la salud no encuentran atractiva la propuesta de capacitación para la certificación de discapacidad, sin importar que el curso sea gratuito, ya que esta toma tiempo y al tener que disminuir sus jornadas laborales disminuyen así sus ingresos.
- c) La certificación se encuentra en cabeza del Ministerio de Salud y las Direcciones Territoriales de Salud, con las cuales deben surgir ciertos pasos para acceder a la valoración del grupo interdisciplinario.
- d) Las personas con discapacidad deben presentarse en varias oportunidades a las diferentes entidades para concluir la certificación.
- e) En caso de inconformidad con la certificación se debe agendar una nueva cita para nueva valoración.

Las anteriores barreras dificultan aún más el reconocimiento y protección de las personas en condición de discapacidad.

#### **5.1. PROTECCIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO DE PERSONAS CON CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD SOBREVINIENTE**

La **Resolución 3050 de 2022**, por medio de la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Programa de Rehabilitación Integral para la reincorporación laboral y ocupacional en el Sistema General de Riesgos Laborales, busca dar cumplimiento al Decreto 2177 de 1989, el cual determina que el *“Ministerio de Trabajo, fomentará programas dirigidos a la información, orientación y promoción de personas inválidas que se encuentren rehabilitadas integral y profesionalmente”* (art 7°).

Dicho manual describe las acciones a ejecutar por cada uno de los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, para el logro de los objetivos en salud de un trabajador que haya presentado un accidente de trabajo o enfermedad de origen laboral que limite su desarrollo ocupacional; busca además que La rehabilitación integral sea desarrollada en tres áreas:

- a) Promoción de la salud y la prevención de limitaciones físicas y/o mentales.
- b) Desarrollo, recuperación y mantenimiento funcional.
- c) Integración social y ocupacional.

El manual trae a su vez la etapa de readaptación laboral, la cual iniciará en aquellos trabajadores que por la severidad de su situación de discapacidad no tengan posibilidades de un proceso de rehabilitación integral que permita su reincorporación total a sus labores, de allí que el alcance de esta rehabilitación va dirigido hacia el desarrollo de una actividad de mantenimiento funcional y de calidad de vida.

Dentro del área de promoción de la salud se busca que los riesgos a los cuales está expuesto el trabajador no aumenten el grado de discapacidad de la persona; de igual manera, en el área de integración social y ocupacional define que para lograr el objetivo de plena integración ocupacional al medio de trabajo de la persona en condición de discapacidad, se deben desarrollar acciones de evaluación, orientación, adaptación, capacitación, asesoría, entrenamiento y seguimiento, y así mismo orientar y apoyar acciones sobre el entorno en el que se dará esta integración.

Un punto de suma importancia que nos trae esta resolución es su artículo 11, donde se especifican las situaciones del abuso del derecho; allí se intenta regular las conductas indebidas por parte del trabajador, que escudado en su condición busca evadir sus obligaciones como trabajador y paciente, obstaculizando su pronta recuperación.

Algunas de las situaciones de abuso del derecho son:

- a) No asistir al menos el 30% de las acciones del plan de tratamiento o rehabilitación, sin causa justificada.
- b) Fraude en la emisión de incapacidades médicas.
- c) Conductas auto lesionantes.
- d) La realización de otras actividades laborales en el tiempo de incapacidad, entre otras-

Algunas de estas conductas podrán ser puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación aportando las pruebas con que cuenta, a fin de determinar la posible existencia de hechos punibles y su eventual traslado a la jurisdicción penal.

De esta manera esta resolución define los procedimientos específicos de cómo se da el acompañamiento por parte de los empleadores y de los miembros del Sistema General de Riesgos Laborales a las personas en condición de discapacidad, desconociendo el origen común.

## **5.2. ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA**

El Estado colombiano por medio de sus líneas jurisprudenciales, en cabeza de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, en busca de generar una protección al trabajador que se encuentra en un estado de indefensión, ha desarrollado una figura jurídica conocida como estabilidad laboral reforzada; dicha medida pretende resguardar el derecho al trabajo de aquel empleado que, secundario a una condición de salud, no está en capacidad de ejecutar la totalidad de sus funciones, blindando su relación laboral a fin de que no sea disuelta sin una causa justa.

En el 2022 la Corte Constitucional da a conocer la Sentencia de Unificación **SU-348**, en la cual se considera que una persona con una disminución

importante en su estado de salud cursa con *debilidad manifiesta*, y por tal motivo goza de estabilidad laboral reforzada.

En esta sentencia la Corte Constitucional le pide a la Corte Suprema de Justicia revisar de fondo la jurisprudencia en cuanto estabilidad laboral, ya que no se requiere un documento que corrobore la pérdida de capacidad laboral para que sean protegidos los derechos. Adicional a ello, deja un precedente importante recordando que la discapacidad no es una condición médica, sino que se da por la interacción que tiene una persona con una limitación, y las barreras que la sociedad le impone.

También en dicha sentencia es importante traer a relación el salvamento generado por el magistrado Linares, en donde especifica el equivocado entendimiento que da la mayoría de la sala plena al igualar la discapacidad o quererla entender como una incapacidad, pues genera un precedente nefasto en el mercado laboral para las personas en condición de discapacidad, impidiendo que las múltiples políticas que ha generado el Estado para la vinculación de estas personas en el mercado laboral fracasen.

Si bien es cierto este mecanismo es altamente importante para defender los derechos de los trabajadores que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, y en donde su capacidad de trabajo se ha visto afectada, dicha figura sin una regulación adecuada que permita tasar dicho grado de vulnerabilidad puede generar un abuso del derecho por parte de los trabajadores, y crear un desequilibrio en el mercado laboral, dado que sin importar el grado de la afectación de la salud del trabajador se configura la estabilidad laboral reforzada.

Así mismo, el hablar de *“una persona con una disminución importante en su estado de salud”* para hacerla acreedora a un estado de debilidad manifiesta, y de manera subsecuente beneficiaria de esta protección laboral, deja dicho

concepto sin unos límites claros, consensuados, definidos y detallados, en los cuales el legislador se pueda mover a fin de conceder dicho derecho, dejando herramientas claras que le permitan dimensionar ese grado de afectación a la salud.

## **CONCLUSIONES**

Posterior a la revisión normativa realizada, se puede encontrar que en el ordenamiento jurídico colombiano hay una gran cantidad de leyes, resoluciones y decretos que intentan de una u otra forma generar protección a las personas en condición de discapacidad, tanto es así que el origen de esta normatividad es el acogimiento por parte del Estado de acuerdos internacionales.

Dentro de las diferentes normas revisadas se logra visualizar cómo desde diferentes enfoques se quiere generar una inclusión de las personas en condición de discapacidad, las cuales parten desde principios máximos como lo son la igualdad y la no discriminación; es allí donde se evidencia la gran dificultad que existe entre la persona con discapacidad y su rol no solo laboral, sino educativo, social y familiar.

Los diferentes lineamientos se centran en replicar el principio rector de no discriminación. La reglamentación no precisa responsables, ni procesos específicos a ejecutar que involucren a las personas en condición de discapacidad. Se evidencia una protección difusa que es insuficiente.

Lo más cercano que la normatividad está en generar indicaciones precisas donde determina responsables a ejecutar y el cómo realizarlo, lo hace el Decreto 2011 de 2017, en donde indica claramente que las entidades del orden público deberán tener vinculado un porcentaje de personas en condición de discapacidad entre 0,5% y el 4% del total de su nómina, y deja claro que el

no cumplimiento será una falta grave que podrá llevar a los procesos disciplinarios correspondientes; a pesar de que es una de las normas más claras en el tema de contratación queda falente, pues dicho decreto solo es de aplicación para el sector público, el cual solo es una parte del mercado laboral colombiano.

Al continuar hablando de cifras también se puede referir a la Ley 1429 de 2010, la cual genera beneficios en impuestos como la declaración de renta a aquellas empresas que tengan en su nómina empleados con discapacidad, beneficio que no podrá extenderse por más de tres años por cada empleado, y es allí donde deja de ser atractivo para los empresarios del sector privado.

Si lo que se quiere es hablar de políticas altamente protectoras y que quieran vincular a las personas en condición de discapacidad, el estándar más alto lo tiene la Ley 1618 de 2013, que busca que las personas en condición de discapacidad logren un ejercicio pleno de sus derechos, es decir, nuevamente regula derechos fundamentales ya enmarcados en la Carta Magna, pero en esta ocasión con un enfoque de discapacidad; esta norma es la que establece los lineamientos por medio de la cual se deben crear políticas públicas de discapacidad que nuevamente se circunscriben en el orden público y estatal, para lo que llama diferentes carteras y entidades del orden nacional, distrital y departamental a generar políticas de discapacidad, dejando unas cuantas menciones al sector privado, como *“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”* (art. 13, núm. 2, lit. e)

De todas las instituciones llamadas a promover estas políticas la más ejemplificante fue el Servicio Nacional de Aprendizaje, en donde la Resolución 1726 de 2014 crea políticas incluyentes en parámetros de educación que también intenta incentivar a los empresarios por medio de la agencia pública



de empleo a la generación de nuevos puestos laborales a las personas en condición de discapacidad.

No hay un marco sancionatorio claro para aquellas empresas que sus políticas no se encuentren acorde a la protección de las personas en condición de discapacidad. Desde el punto de vista netamente del derecho laboral el panorama sigue siendo desalentador, pues a pesar de que se insta a la contratación de las personas en condición de discapacidad, no hay lineamientos definidos para los procesos de contratación o despido, siendo esto aún menos atractivo por el empleador al momento de incluir personas en condición de discapacidad dentro de sus empresas.

Se requiere que el Estado implemente estrategias claras y precisas para que estas normas puedan verse totalmente aplicadas y acatadas en el objeto para el cual fueron sancionadas, ya que en el contexto general aún se evidencia problemáticas que no le permiten a las personas en condición de discapacidad acceder al mercado laboral y educativo, como la falta de capacitación y formación de manera incluyente que les brinde las herramientas para desarrollarse en el contexto laboral, y la falta de alistamiento en las empresas que les permita contratar a población en condiciones de discapacidad sin ningún tabú.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República de Colombia (1988). Ley 82. Por medio de la cual se aprueba el Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 69ª reunión en Ginebra,

1983. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14931>

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 361. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación “en situación de discapacidad” y se dictan otras disposiciones. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=343>

Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1145. **Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.** Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25670>

Congreso de la República de Colombia (2009). Ley 1346. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37150>

Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1429. Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39430>

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley Estatutaria 1618. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52081>

Corte Constitucional (2022). Sentencia SU-348. M.P.: Natalia Ángel Cabo.  
Disponible en:  
[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/su-348\\_2022.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/su-348_2022.htm)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (s.f.). *Preguntas Frecuentes*. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq\\_ech.pdf](https://www.dane.gov.co/files/faqs/faq_ech.pdf)

Función Pública (s.f.). Gestor Normativo. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo>

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). *Boletines Poblacionales: Personas con Discapacidad-PCD*. Disponible en:  
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-personas-discapacidadl-2020.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). *Normograma de Discapacidad para la República de Colombia*. Disponible en:  
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/normograma-discapacidad-ps.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social (2020). Resolución 113. Por la cual se dictan disposiciones en relación con la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. Disponible en:  
[https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20113%20de%202020.pdf](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20113%20de%202020.pdf)

Ministerio del Trabajo (2022). Resolución 3050. Por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Programa de Rehabilitación Integral para la reincorporación laboral y ocupacional en el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones. Disponible en:

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion\\_mtra\\_305\\_0\\_2022.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_mtra_305_0_2022.htm)

Muyor, J. (2011). Intervenir en la vida de otros: Trabajo social, discapacidad y derechos humanos. *Trabajo Social Difusión*. 87: 17-22.

Organización Mundial de la Salud, OMS (2011). *Informe sobre la Discapacidad*. 1. Disponible en: [http://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/summary\\_es.pdf?ua=1.16/11/2015](http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf?ua=1.16/11/2015)

Presidencia de la República de Colombia (1989). Decreto 2177. Por el cual se desarrolla la Ley 82 de 1988, aprobatoria del Convenio número 159, suscrito con la Organización Internacional del Trabajo, sobre readaptación profesional y el empleo de personas invalidas. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10813>

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 2011. Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84502>

Presidencia de la República de Colombia (2017). Decreto 2177. Por el cual se integra el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_2177\\_2017.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2177_2017.htm)

Presidencia de la República de Colombia (2018). Decreto 392. Por el cual se reglamentan los numerales 1 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013,

sobre incentivos en Procesos de Contratación en favor de personas con discapacidad. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85399>

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA (2014). Resolución 1726. Por la cual se adopta la Política Institucional para Atención de las personas con discapacidad. Disponible en: [https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion\\_sena\\_1726\\_2014.htm#Inicio](https://normograma.sena.edu.co/normograma/docs/resolucion_sena_1726_2014.htm#Inicio)