

Entidad originadora:	<i>Departamento Nacional de Planeación- Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente.</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>03/09/2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<b><i>“Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.2.4.2.6., 2.2.1.2.4.2.7. y 2.2.1.2.4.2.8. de la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación”.</i></b>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

### i) Introducción

Colombia es Estado Parte de diversos instrumentos internacionales<sup>1</sup> que imponen compromisos concretos en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, tales como la inclusión social, la sostenibilidad, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento institucional y el desarrollo económico. Estos compromisos se articulan con el marco constitucional interno vigente, el cual, al adoptar como modelo de organización política el *Estado Social de Derecho*, exige de sus instituciones el diseño de políticas públicas que tengan como propósito la búsqueda de la garantía real y efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas y la promoción de su desarrollo integral en condiciones de dignidad y equidad<sup>2</sup>.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano ha priorizado la inclusión y protección de las personas con discapacidad (en adelante, PcD), mediante la implementación de políticas públicas que han avanzado progresivamente, en parte gracias a la ratificación de los mencionados instrumentos. Estos compromisos se han alineado con los objetivos trazados en los planes nacionales de desarrollo de los distintos gobiernos, permitiendo que se fortalezca el marco normativo e institucional en favor de las PcD. Sin embargo, dichos avances requieren de una evaluación integral que identifique oportunidades de mejora y sirva de base para la construcción de una nueva propuesta normativa orientada a consolidar la implementación de los mejores estándares en la garantía de derechos y la inclusión efectiva de esta población.

Como parte de los avances en la materia, el Estado colombiano adoptó la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social formalizada a través del Documento CONPES 166 de 2013<sup>3</sup>, política que se convierte en el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones que buscan garantizar a las PcD el goce pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad y no discriminación.

<sup>1</sup> i. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Adoptada por la Asamblea General, en su 29º Periodo ordinario de sesiones, en la ciudad de Guatemala, el 8 de junio de 1999. Entró en vigor: 14 de septiembre de 2001. Ley 762 de 2002 D.O.44.889. OEA.

ii. Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de Personas con Discapacidad. Adoptada en 2007 con la firma del instrumento en Nueva York, aprobada en 2009 por el Congreso de la República y declarada constitucional en 2010 por la Corte Constitucional. Ley 1346 de 2009 ONU.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-747 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: “Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales”.

<sup>3</sup> CONPES 166 de 2013. Disponible en: [https://www.suin-juriscol.gov.co/discapacidad/CONPES\\_166\\_2013\\_DISCAPACIDAD.pdf](https://www.suin-juriscol.gov.co/discapacidad/CONPES_166_2013_DISCAPACIDAD.pdf)

Bajo esa perspectiva, el CONPES 166 de 2013 rediseña la política pública en materia de discapacidad y redefine el concepto de discapacidad desde un enfoque basado en los derechos humanos, alineándose con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, sustentándose en principios como la autonomía individual, la igualdad de oportunidades y la participación plena y efectiva de las PcD en la vida social. Según el diagnóstico del CONPES, las PcD enfrentan mayores barreras para su vinculación laboral, presentando mayores tasas de desempleo y, en caso de empleo, menores niveles de ingreso en comparación con la población sin discapacidad<sup>4</sup>, panorama que incentiva la propuesta de estrategias orientadas al fortalecimiento de capacidades, con énfasis en el ámbito laboral, mediante acciones como el acompañamiento, la formación para la inserción laboral y la promoción de la participación de las PcD en convocatorias del Fondo Emprender y en iniciativas lideradas por unidades de emprendimiento.

En ese contexto, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente —en adelante ANCP-CCE— en virtud de sus funciones<sup>5</sup> y, en particular, de las funciones de la Subdirección de Gestión Contractual<sup>6</sup>, a continuación, presenta los motivos y justificaciones que sustentan el proyecto normativo, donde se evaluarán las normativas vigentes y se analizarán los estándares internacionales en el derecho comparado, con el fin de que Colombia esté a la vanguardia en la implementación de medidas para la inclusión laboral de las PcD en el Sistema de Compras y Contratación Pública, garantizando su participación en condiciones de igualdad y promoviendo la creación de entornos laborales inclusivos.

## ii) Marco jurídico

### - Normativa base constitucional y supraconstitucional que respalda el proyecto normativo

Como se anunció en la introducción, la **Constitución Política de Colombia** de 1991 introdujo conceptos relacionados con las PcD como el término “social” ya expuesto. Sin embargo, como se detallará en el numeral iii) de este documento, su reconocimiento no es expreso. Por lo tanto, está en curso un proyecto de acto legislativo que busca modificar ciertos artículos constitucionales e incluir expresamente a las PcD en la Carta Política<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Artículo 3°. Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – ejercerá las siguientes funciones:

[...]

2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas.

[...]

3. Coordinar con las demás entidades públicas las gestiones necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Agencia.

[...]

4. Hacer estudios, diagnósticos, estadísticas en materia de compras y contratación con recursos del Estado, buscando la efectividad entre la oferta y la demanda en el mercado de compras y contratación pública.

[...]

9. Desarrollar mecanismos de apoyo a los oferentes que les permitan una mayor y mejor participación en los procesos de compras y contratación pública de las entidades estatales”.

<sup>6</sup> “Artículo 11. Subdirección de Gestión Contractual. Son funciones de la Subdirección de Gestión Contractual las siguientes:

[...]

2. Elaborar estudios que sirvan al Gobierno Nacional para la formulación, adopción y dirección de la política en materia de compras y de contratación pública.

[...]

4. Preparar proyectos de ley o de decreto para ser propuestos al Gobierno Nacional y de circulares externas para ser expedidas por el Director General, en materia de compras y de contratación pública”.

<sup>7</sup> Ver el numeral 4 “Antecedentes legislativos” de este documento.

No obstante, disposiciones de la Constitución Política constituyen base normativa para impulsar nuevas medidas en favor de las PcD. Tal es el caso del artículo 13<sup>8</sup> que consagra el derecho a la igualdad y a la no discriminación de personas que presenten debilidad física o mental manifiesta, entre otros grupos poblacionales. Dicha norma impone al Estado la obligación de promover y adoptar medidas para garantizar su cumplimiento y le exige que busque constantemente mecanismos para asegurar que las PcD, históricamente discriminadas<sup>9</sup>, tengan una inclusión efectiva en todos los ámbitos de la vida, incluido el laboral, del que trata esta propuesta.

Asimismo, el artículo 25 consagra el derecho al trabajo, estableciendo que debe ser accesible para todas las personas bajo condiciones dignas y justas, por lo que es indiscutible que este derecho circunscribe a las PcD, siendo imperativo cumplir con los ajustes razonables necesarios para que puedan ejercer su labor en el marco de obligaciones contractuales, en contextos de dignidad.

Por su parte, el artículo 47 establece que *“el Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*. Si bien esta disposición constitucional representa un antecedente importante, su redacción actual emplea un lenguaje que ha sido superado por los estándares internacionales en materia de derechos humanos y discapacidad. En efecto, no reconoce la clasificación actual de las categorías de discapacidad, ni delimita claramente los ámbitos de aplicación de dicha atención especializada. Este contexto sustenta la necesidad del proyecto de acto legislativo en curso, así como de iniciativas normativas específicas —como el presente proyecto de decreto— orientadas a desarrollar políticas públicas en favor de las PcD, teniendo en cuenta todas las dimensiones de su desarrollo vital y las diversas tipologías de discapacidad reconocidas actualmente.

De igual manera, el artículo 54<sup>10</sup> dispone que el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las PcD —referidas en el texto como “minusválidos”— de acuerdo con sus condiciones de salud, mientras que el artículo 68<sup>11</sup> establece la obligación estatal de garantizar el acceso a la educación. Ambas disposiciones constituyen un respaldo constitucional al presente proyecto, en tanto promueven la inclusión social, educativa y laboral de

---

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

<sup>9</sup> Esta discriminación se veía y continúa en diferentes ámbitos, como el educativo, en donde solo hasta la expedición de la Ley 115 de 1994 se reconoció para las PcD el derecho a la educación en igualdad de condiciones con sus congéneres, ya que anteriormente estas personas debían educarse en centros de educación especial para PcD, donde no asistían personas que no tuvieran alguna categoría de discapacidad.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 54: “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe 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”.

<sup>11</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 68: “[...] La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

las PcD. Finalmente, el artículo 93<sup>12</sup> de la Constitución establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno. Este mandato constitucional permite armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales, particularmente con aquellos que establecen obligaciones específicas para los Estados Parte respecto a los derechos de las PcD, como se pasa a ver.

En primer lugar, se destaca la **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**, suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999); y su norma de aprobación, la Ley 762 de 2002. Esta convención respalda el presente proyecto normativo al citar el “Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159)” (aprobado por Colombia mediante la Ley 82 de 1988, desarrollada en el Decreto 2177 de 1989. Dichos instrumentos establecen como objetivo propiciar la integración plena de las PcD a la sociedad, lo cual incluye su derecho a trabajar, ser independientes y proveerse su propio sustento.

Asimismo, la Convención establece como obligación de los estados parte la adopción de medidas legislativas de carácter laboral y de otra índole, con el fin de cumplir con el objetivo citado. En este sentido, enuncia la siguiente disposición:

*“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 bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”<sup>13</sup>.*

Adicionalmente, la Convención demanda de los Estados Parte que prioricen acciones en áreas como la educación y la formación ocupacional de las PcD, con el propósito de fomentar su independencia, autosuficiencia y calidad de vida. Este mandato coincide con el objetivo del presente proyecto normativo que, donde se expondrá más adelante que, si bien se han logrado avances en materia de empleo público y contratación estatal, en esta última materia aún se requieren medidas más efectivas que permitan a las PcD proveer directamente bienes y servicios al Estado, en la medida en que persiste una intermediación de empresas privadas que puede resultar inconveniente frente a los beneficios que se pretende alcanzar para esta población.

Adicionalmente, 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 y aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, reviste especial relevancia por diversos aspectos. En su preámbulo, se destaca el propósito

<sup>12</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 93: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él”.

<sup>13</sup> Ibidem, artículo 3.

de garantizar que las PcD ejerzan plenamente sus derechos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás personas, integrando este principio en las estrategias de desarrollo sostenible.

En todo caso, una premisa fundamental de la Convención es el reconocimiento de *“la diversidad de las personas con discapacidad (...) Reconociendo la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso”*<sup>14</sup>. Esta afirmación pone en evidencia una de las falencias de la normativa colombiana en materia de contratación pública, la cual consiste en el tratamiento generalizado de las PcD, sin considerar los distintos niveles de apoyo requeridos. Esta ausencia de diferenciación será evidenciada más adelante y constituye uno de los aspectos que este proyecto normativo busca corregir y mejorar.

Adicionalmente, el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce los conceptos de “ajustes razonables” y “diseño universal”, los cuales resultan fundamentales para promover una inclusión efectiva en el ámbito laboral. Estos conceptos implican la necesidad de realizar modificaciones y adaptaciones pertinentes que garanticen el ejercicio del derecho al trabajo por parte de las personas con discapacidad. En este mismo sentido, en el marco de la contratación pública, se requiere que los bienes y servicios adquiridos por el Estado respondan, en la mayor medida posible, a criterios de diseño universal, con el fin de asegurar su utilización por parte de todas las personas, sin distinción.

El artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece las obligaciones generales de los Estados Parte. En particular, los literales a) y b) disponen la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que resulten pertinentes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las PcD y prevenir cualquier forma de discriminación. En cumplimiento de estos compromisos internacionales, el Estado colombiano, a través de iniciativas normativas como el presente proyecto de decreto, avanza en la implementación de medidas afirmativas orientadas a fortalecer la garantía de los derechos de esta población.

De igual manera, el artículo 27 de la Convención, titulado “Trabajo y empleo”, constituye un eje normativo central para este proyecto. Dicho artículo establece el deber de los Estados Parte de reconocer el derecho de las PcD a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, lo que incluye el acceso efectivo a un entorno laboral inclusivo. En consecuencia, este proyecto normativo tiene como propósito incorporar medidas que promuevan la inclusión laboral de las PcD en el marco del sistema de compras y contratación pública. A continuación, se citan las medidas angulares para efectos del propósito de este proyecto de decreto:

*“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:  
(...)”*

<sup>14</sup> ONU, Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, preámbulo. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

- c) *Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;*
- d) *Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;*
- e) *Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;*  
(...)
- g) *Emplear a personas con discapacidad en el sector público;*
- h) *Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;*
- i) *Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;*
- j) *Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto”*

A lo anterior se suma lo dispuesto en el **Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas)**<sup>15</sup>, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) en 1983, y aprobada por Colombia mediante la Ley 82 de 1988 Este instrumento internacional, cuyo antecedente remonta al año 1955 y que se enmarca en el contexto del Año Internacional de los Impedidos<sup>16</sup> (1981), establece la necesidad de adoptar medidas orientadas a garantizar “*la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas inválidas en materia de empleo*”<sup>17</sup>.

En su artículo 1, el Convenio define la readaptación profesional como el conjunto de medidas destinadas a permitir que una persona inválida<sup>18</sup> acceda y mantenga un empleo adecuado, promoviendo así su integración laboral y social. De igual forma, establece que esta obligación abarca todas las categorías de discapacidad, razón por la cual los Estados Miembros deben formular, ejecutar y revisar periódicamente una política nacional en materia de readaptación profesional y empleo para las personas con discapacidad.

El Convención también establece que la formulación de la política nacional en materia de readaptación profesional y empleo debe garantizar la participación activa de las organizaciones representativas de empleadores, trabajadores y PcD no se deben discriminar a los otros trabajadores que no son personas inválidas, se plantean derechos de participación de organizaciones de empresas, de trabajadores y de PcD. Asimismo, precisa que dicha política no debe implicar ningún tipo de discriminación hacia otros trabajadores. Entre sus disposiciones, se contempla la obligación de brindar servicios adecuados de orientación, formación profesional, intermediación laboral y apoyo para el acceso al empleo de las PcD<sup>19</sup>. Esta política debe tener

<sup>15</sup> Esta expresión es extraída del nombre del Convenio 159 de la OIT.

<sup>16</sup> Expresión extraída del Convenio 159 de la OIT.

<sup>17</sup> Preámbulo. Disponible en: [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312304](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312304)

<sup>18</sup> Expresión extraída del Convenio 159 de la OIT.

<sup>19</sup> Ibidem, artículo 7.

una cobertura de carácter nacional, incluyendo de manera explícita las zonas rurales y apartadas, a fin de asegurar condiciones de equidad e inclusión territorial.

Finalmente, la Resolución de Naciones Unidas titulada “Transformar nuestro mundo: la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**” adoptada el 25 de septiembre de 2015, establece 17 objetivos y 169 metas asociadas, con un enfoque centrado en la inclusión social y el desarrollo integral de todas las personas. Este instrumento multilateral tiene como antecedente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya evaluación permitió identificar brechas que ahora se busca subsanar mediante una agenda más amplia y ambiciosa.

En este contexto, el autor Moreno Molina identifica cinco ODS con especial relevancia para la garantía de los derechos de las PcD<sup>20</sup>, los cuales se articulan directamente con el presente proyecto normativo al promover condiciones de equidad, accesibilidad y participación efectiva en la vida económica, social y laboral<sup>21</sup>.

Adicionalmente, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 12 establece el compromiso de “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. En particular, la meta 12.7 promueve la adopción de prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, en consonancia con las políticas y prioridades nacionales. Esta disposición se relaciona de manera directa con el objeto del presente proyecto normativo, en la medida en que la contratación pública constituye un instrumento estratégico del Estado para avanzar en el cumplimiento de los ODS.

En este marco, el proyecto incorpora una dimensión específica de la sostenibilidad: la sostenibilidad social, entendida como el conjunto de acciones orientadas a generar condiciones más equitativas para la participación de las PcD en los procesos de compras públicas. Así, mediante la implementación de medidas afirmativas, se busca fortalecer una contratación pública inclusiva, que promueva el desarrollo con enfoque de derechos y reduzca las brechas estructurales que históricamente han afectado a esta población.

En ese sentido, y con el propósito de avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 —compromiso asumido por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo Colombia—, resulta fundamental fortalecer los esfuerzos orientados a una inclusión efectiva, transversal y dinámica de las PcD. Este enfoque reconoce que dicha población no es homogénea, sino diversa y sujeta a transformaciones constantes, lo cual exige un tratamiento diferenciado conforme a las distintas categorías de discapacidad. Asimismo, se hace necesario promover medidas de acción afirmativa o discriminación positiva que se reflejen de manera integral

<sup>20</sup> Moreno Molina, José Antonio. *Compra Pública Socialmente Responsable – Inclusión de las personas con discapacidad*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022, Pág. 30.

<sup>21</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS):

[...]

*“Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades y explicar un poco cada uno de ellos.  
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.*

[...]

*Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.*

[...]

*Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.*

[...]

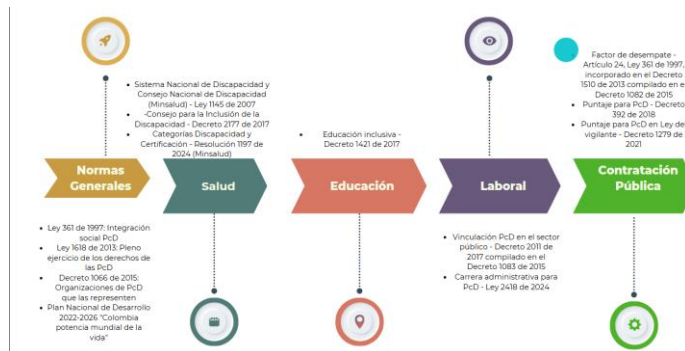
*Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”*

en las políticas públicas del Estado<sup>22</sup>, superando así enfoques sectoriales o fragmentados que, como se evidenciará más adelante, no han logrado generar los resultados esperados en términos de equidad e inclusión.

**- Estructura normativa general de la discapacidad en Colombia y sus resultados para la inclusión laboral**

En el marco de este documento, se considera fundamental incorporar la noción de transversalidad en las acciones dirigidas a las PcD. Este enfoque permite comprender su ciclo de vida y los diversos entornos en los que se desarrollan, lo cual resulta clave para abordar de manera integral su inclusión laboral. En consecuencia, se presenta a continuación una gráfica que ilustra dicha perspectiva, seguida del análisis normativo y los resultados disponibles en cifras.

Este abordaje evidencia que la efectividad de la presente propuesta normativa —centrada en el ámbito laboral y, de forma específica, en la contratación pública— depende en gran medida del funcionamiento articulado de los demás entornos de desarrollo de las PcD. Tal como se expondrá en el presente acápite, estos factores condicionan las posibilidades reales de participación laboral y, por ende, la eficacia de las medidas afirmativas que se proponen:



Fuente: *Elaboración propia. ANCP-CCE, 2024.*

La gráfica propuesta representa lo que, en el marco de esta investigación, se ha denominado la “ruta de la inclusión”, entendida como el conjunto de etapas que una PcD debe transitar para lograr el reconocimiento de su condición y el acceso efectivo a los distintos ámbitos de desarrollo: salud, educación, empleo y contratación pública. Esta ruta permite visualizar de forma secuencial e interrelacionada los factores institucionales, normativos y sociales que inciden en la inclusión plena de esta población.

Aunque el presente proyecto normativo se focaliza en la fase final de dicha ruta —la participación de las PcD en los procesos de contratación pública—, resulta indispensable analizar la funcionalidad y articulación de las fases previas. Lo anterior, en tanto que el éxito de las medidas afirmativas propuestas depende directamente de la eficacia con que las entidades responsables garanticen los derechos en cada uno de los ámbitos mencionados, conforme a la normativa vigente.

<sup>22</sup> Esto es acorde con la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, artículo 4, numeral 1, literal c).

Ante ese panorama, las estadísticas oficiales constituyen un bien público esencial para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como para el adecuado funcionamiento de la sociedad colombiana. Por tal motivo, en el desarrollo de la presente investigación fue prioritario contar con cifras y datos estadísticos actualizados sobre la situación de las PcD en el país. Estos insumos resultan fundamentales para caracterizar el estado actual de esta población, identificar las principales brechas que requieren atención prioritaria y sustentar, con base en evidencia, las medidas afirmativas que se proponen en el marco del presente proyecto normativo. La misma Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) establece en el artículo 31 la exigencia de que los Estados Parte recopilen datos estadísticos y de investigación, de manera que sirvan de insumo para formular e implementar las políticas públicas dirigidas a la atención de sus necesidades.

Por ende, en primer lugar, se presentan las cifras generales de la población de PcD con base en la información pública producida por el **Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE**, suministrada en respuesta a la solicitud de información elevada por esta Agencia. Es importante señalar que, desde el año 2010, la función de medición de esta población fue transferida al Ministerio de Salud y Protección Social. No obstante, el DANE ha continuado desarrollando esfuerzos para recolectar y difundir información estadística relacionada con la discapacidad, reconociendo su valor estratégico para el fortalecimiento de la gestión pública en los niveles nacional y territorial. La información que se presenta a continuación podrá ser consultada en el *Anexo: Informe DANE - Proyecto Normativo - Inclusión PcD*, que contiene el análisis de los documentos institucionales compartidos por el DANE y las reflexiones sobre las cifras. Aquí se destacan los datos más relevantes para el proyecto normativo.

En vista de que el documento “Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia”<sup>23</sup> expone: i) por un lado, la metodología de identificación de las PcD, la medición de la discapacidad en encuestas y censos de acuerdo con los lineamientos del Grupo de Washington sobre Estadística de Discapacidad, y la revisión de las distintas fuentes de datos como lo son los registros administrativos del Ministerio de Salud y Protección Social, las operaciones estadísticas del DANE, que son: el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT), la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la Encuesta Multipropósito (EM) y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV); y por otro lado, ii) el análisis de las características y calidad de vida de las PcD, con datos obtenidos de la ECV 2020 y la GEIH 2021, se presenta el siguiente resumen:

Son dos los enfoques utilizados en Colombia para la medición estadística de la discapacidad:

1. El set de preguntas sobre dificultades en el funcionamiento humano, recomendada por el Grupo de Washington, aplicada mediante censos y encuestas.

<sup>23</sup> Nota Estadística: Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr\\_2022\\_nota\\_estadistica\\_Estado%20actual\\_de\\_la\\_medici%C3%B3n\\_de\\_discapacidad\\_en%20Colombia.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_Estado%20actual_de_la_medici%C3%B3n_de_discapacidad_en%20Colombia.pdf)

2. Registros de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social (RLCPCD) con base en la CIF<sup>24</sup>.

Los dos instrumentos de medición son sustancialmente distintos. Por un lado, los instrumentos que utiliza el DANE (censos y encuestas) son baterías de preguntas que pretenden conocer la presencia y el alcance de las dificultades funcionales y de autopercepción de las personas encuestadas, y el grado de dificultad (son 4 los grados existentes) en donde en los grados 1 “No puede hacerlo” y 2 “Sí, con mucha dificultad” se considera que la persona presenta discapacidad.

De otro lado, el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPCD) del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) es un registro administrativo que se basa en el diagnóstico médico certificado, que se recolecta solo a quien de forma voluntaria lo tramita.

Según informa el DANE, el MSPS se encuentra en proceso de modernización del Registro, con el fin de articularse con la certificación de discapacidad y dejar atrás el modelo médico que actualmente se aplica. El nuevo registro incorpora el modelo de Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la OMS, es decir, un modelo biopsicosocial que abarca la interacción entre aspectos corporales, individuales, sociales y ambientales, de tal manera que se logre la identificación de las deficiencias en las funciones y estructuras corporales y también las limitaciones de la actividad y participación a la que hace referencia la Resolución 113 de 2020 (aquí debe entenderse que la resolución actual es la Resolución 1197 de 2024).

Para el objeto del proyecto de decreto, es importante establecer varios aspectos:

1. ¿Cuántas PcD registran los instrumentos del DANE?
2. ¿Cuáles son los datos que reflejan la situación de las PcD de acuerdo con la ECV 2020?
3. Del grupo total de PcD ¿Cuáles de ellas han accedido a niveles de la enseñanza y la formación profesional?
4. Del grupo total de PcD ¿Cuáles de ellas han accedido al mercado laboral público y privado?

Frente a la medición de la población con discapacidad en diversas operaciones estadísticas del DANE, tenemos los siguientes resultados:

---

<sup>24</sup> Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) es un marco conceptual de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que permite describir la discapacidad y el funcionamiento humano.

Operación estadística	Incluye pregunta filtro	Tipo de Informante <sup>9</sup>	Personas con discapacidad en la última medición	Personas con discapacidad como porcentaje de la población total
Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018	SI	Idóneo	1,76 millones <sup>12</sup>	4,3%
Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2020-2021)	NO	Directo	3,1 millones <sup>13</sup>	6,3%
Gran Encuesta Integrada de Hogares (2021)	NO	Directo	2,07 millones <sup>14</sup>	4,5%
Encuesta Multipropósito de Bogotá (2021)	NO	Directo	Resultados en proceso.	Resultados en proceso.
Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2020)	NO	Directo	2,65 millones <sup>15</sup> (personas de 5 años y más).	5,6%
			2,57 millones (personas de 10 años y más).	6,0%

Fuente: Información tomada y modificada de la Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia (Abril de 2022).

Según lo analizado, de acuerdo con el CNPV 2018, el **4,3%** de la población de 5 años y más en Colombia (**1,76 millones de personas**) se auto percibieron con niveles de severidad 1 o 2 en alguna de las actividades básicas diarias, lo cual, según lo descrito anteriormente por el GW, se considera como discapacidad. Sin embargo, la ENUT, GEIH y la ECV, se identifican entre **2,07** y **3,1** millones de personas con discapacidad, lo que representa entre el **4,5%** y el **6%** de la población. La diferencia entre estimaciones del CNPV y las encuestas puede deberse a varios aspectos, como que el CNPV incluía una pregunta filtro que pudo haber excluido un grupo poblacional que respondía las demás preguntas o que las preguntas fueron formuladas al jefe del hogar y no al informante directo.

Sobre los datos que reflejan la situación de las PcD, lo presentado a continuación corresponde a los obtenidos en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2020) siendo la herramienta utilizada por el DANE con mayores elementos de medición de la discapacidad en Colombia:

- **Población con discapacidad por zona geográfica y género**

Dominio geográfico	Total	Personas con discapacidad					
		Total Personas con discapacidad		Hombres		Mujeres	
		Cantidad en miles	Distribución (%)	Cantidad en miles	Distribución (%)	Cantidad en miles	Distribución (%)
Total nacional	46.857	2.647	5,6	1.202	45,4	1.445	54,6
Cabecera	35.869	2.075	5,8	898	43,3	1.177	56,7
Centros poblados y rural disperso	10.988	572	5,2	304	53,2	268	46,8

Fuente: Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia basada en la ECV de 2020.

Como se observó atrás, la ECV 2020 estima en **2,65 millones de personas**, la cantidad de PcD que representan el **5,6%** de las personas de **5 años y más**. De ellas el **54,6%** son mujeres y el **45,4%** son hombres.

Dependiendo de la zona geográfica, prevalece la discapacidad en mujeres y hombres de manera diferente. En las Cabeceras las mujeres representan el **56,7%** del total de PcD, y en los Centros poblados y rural disperso los hombres superan la representación con el **53,2%**.

- **Población con discapacidad por departamentos de Colombia**

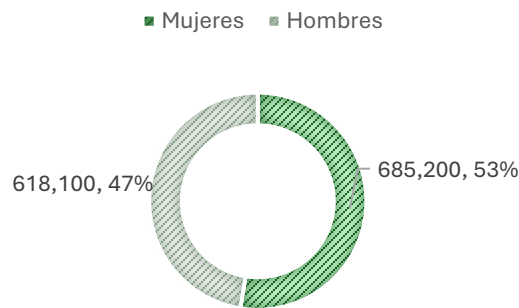
Departamentos	Total	Total		Personas con discapacidad Hombres		Mujeres	
		Cantidad en miles	Participación (%)	Cantidad en miles	Participación (%)	Cantidad en miles	Participación (%)
Total nacional	46.857	2.647	5,6	1.202	45,4	1.445	54,6
Antioquia	6.274	321	5,1	156	5,1	165	5,1
Atlántico	2.521	133	5,3	51	4,2	81	6,3
Bogotá D.C	7.305	437	6,0	187	5,4	250	6,6
Bolívar	1.998	97	4,9	47	4,7	51	5,0
Boyacá	1.163	74	6,4	37	6,4	38	6,3
Caldas	962	62	6,5	28	6,0	34	6,9
Caquetá	373	27	7,2	13	7,2	14	7,3
Cauca	1.388	856	6,2	41	6,0	44	6,3
Cesar	1.174	41	3,5	20	3,5	21	3,6
Córdoba	1.690	53	3,2	26	3,0	28	3,3
Cundinamarca	3.059	164	5,4	73	4,8	91	5,9
Chocó	489	17	3,5	9	3,5	9	3,5
Huila	1.026	87	<b>8,5</b>	44	<b>8,5</b>	43	8,4
La Guajira	864	27	3,1	12	2,9	14	3,3
Magdalena	1.3067	58	4,4	27	4,2	31	4,7
Meta	984	56	5,7	26	5,3	30	6,1
Nariño	1.505	137	<b>9,1</b>	64	<b>8,6</b>	74	<b>9,6</b>
Norte de Santander	1.487	137	<b>9,2</b>	58	<b>8,0</b>	79	<b>10,4</b>
Quindío	526	52	<b>9,9</b>	23*	<b>9,0</b>	30	<b>10,9</b>
Risaralda	902	53	5,8	23	5,3	30	6,3
Santander	2.141	82	3,8	42	4,0	40	3,6
Sucre	873	46	5,3	22	4,9	25	5,7
Tolima	1.259	88	7,0	43	7,0	44	6,9
Valle del Cauca	4.227	254	6,0	103	5,2	151	6,8
Arauca	266	10	3,7	5	3,4	5	3,9
Casanare	399	24	5,9	11	5,6	12	6,2
Putumayo	330	16	4,8	8	5,0	8	4,6
San Andrés	39	0*	1,0*	0*	0,9*	0*	1,1*
Amazonas	70	1	1,8	1*	1,7*	1*	2,0*
Guainía	43	1	2,0	1	2,2	0*	1,8*
Guaviare	78	5	6,9	3	6,5	3	7,4
Vaupés	39	1*	1,7*	0*	2,0*	0*	1,4*
Vichada	99	2*	1,6*	1*	1,5*	1*	1,6*

Fuente: Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia basada en la ECV de 2020

Los departamentos que registraron mayor número de PcD son: Quindío, Norte de Santander, Nariño y Huila, que constituyen el **8,5%** de la población total. En Quindío, Norte de Santander y Nariño la mayoría de PcD son mujeres con el **10,9%**, **10,4%** y **9,6%**, respectivamente. En Huila la mayoría son hombres con un **8,5%**.

- **Población con discapacidad en edad laboral (15 a 59 años)**

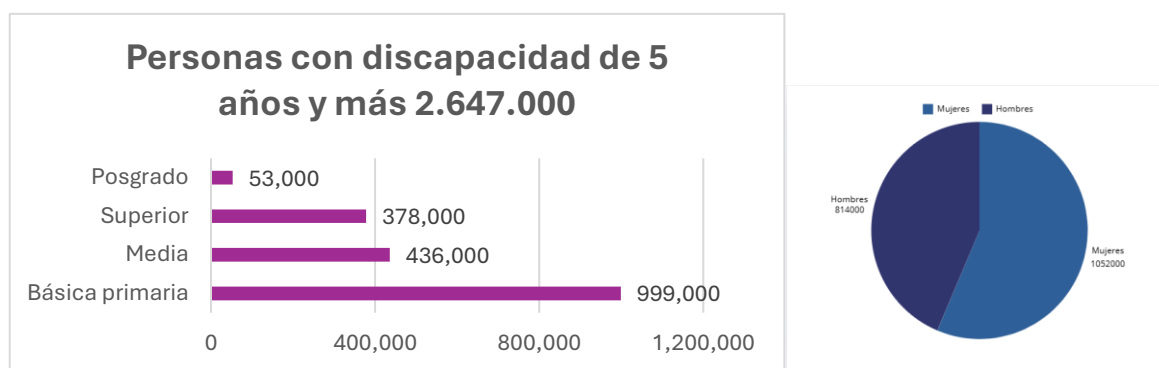
## Personas con discapacidad (15 a 59 años): 1.303.000 de 46.858.000 (Censo 2020)



Fuente: Elaboración propia con información de la *Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia basada en la ECV de 2020.*

Frente a las personas con discapacidad por rangos de edad, se identificó que el grupo poblacional que se encuentra entre los grupos etarios de **15 años a 59 años**, representaron el **49%** de la población total de discapacidad en el país (**1'303.000** en una población de **46'858.000** total nacional), por cuanto es el grupo poblacional que eventualmente representaría en mayor proporción a quienes impactarían las medidas adoptadas por el proyecto normativo, constituyendo la fuerza laboral más representativa, sin que se descarten casos en los que PcD que superen el rango de los 59 años también puedan llegar a cumplir con las condiciones para el acceso al mercado de compras y contratación pública.

- **Nivel educativo de la población con discapacidad**



Fuente: Elaboración propia con información de la *Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia basada en la ECV de 2020.*

Frente a la inclusión educativa de las PcD, se puede concluir que del 100% de la población con discapacidad, el **32,8%** accede al nivel educativo de Media, Superior o Postgrado, que constituyen en total **867.000** PcD, lo cual supondría que, para este grupo poblacional, resultaría más factible la vinculación laboral por cuenta de las habilidades y capacidades intelectuales exigidas por el mercado. En todo caso la mayoría de población con discapacidad está en el nivel educativo básica primaria.

Por otro lado, es importante destacar que las mujeres acceden en mayor proporción porcentual (**34,6%**) a los niveles educativos de Media, Superior o Postgrado, en comparación a los hombres (**30,7%**).

En total, el acceso a los niveles de educación, desde preescolar hasta postgrado para las PcD se comporta así: Los hombres: **81,8%** que equivale a **984.000** personas. Las mujeres: **85,6%** que equivale a **1,233.000** personas, conservándose así la diferencia en favor de las mujeres en el acceso a la educación en sus diferentes niveles.

- **Inclusión laboral de las personas con discapacidad**

Actividades realizadas la semana pasada	Personas de 12 años y más con discapacidad		Personas de 12 años y más sin discapacidad	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Trabajando	31,2%	16,9%	63,1%	31,8%
Buscando trabajo	4,3%	2,0%	8,0%	4,6%
Estudiando	7,2%	4,4%	18,1%	16,6%
Oficios del hogar	13,2%	46,1%	6,6%	45,2%
Incapacitado permanente para trabajar	34,6%	25,4%	0,9%	0,5%
Otra actividad	9,5%	5,2%*	3,2%	1,3%

Fuente: Nota Estadística. Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia basada en la ECV de 2020.

En relación con la inclusión laboral de las PcD, en una población de PcD de 1.303.000 de 46.858.000 (Censo 2020), el **31,2%** de los hombres en situación de discapacidad trabajó la semana pasada, frente al **16,9%** de las mujeres, es decir una brecha de **14,3** puntos porcentuales. Estas cifras en relación con las personas sin discapacidad, refleja que estos son incluidos en una proporción del doble frente a las PcD. Lo mismo ocurre con las personas en búsqueda de empleo, esto es, las personas sin discapacidad buscando empleo son el doble de las PcD; y sobre la diferencia entre hombres (4,3%) y mujeres (2,0%) es de **2,3** puntos porcentuales, es decir, los hombres se encuentran más desempleados que las mujeres, a pesar de que los hombres tienen mayor inclusión laboral que las mujeres.

- **Boletines técnicos**

Por otro lado, de acuerdo con la información suministrada por la GEIH marco 2018, **para el 2021 existen 1,9 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar**. Esta cifra representa el **5,1%** de la población en edad de trabajar; es decir, personas con 15 años o más. En ese orden, **el 1,9% de la fuerza laboral de Colombia son personas con discapacidad**. Ahora bien, de ese grupo de personas con discapacidad y con edad para trabajar, el **21,9%** participó en la fuerza laboral entre abril y diciembre de 2021, en contraste con la participación del **63,3%** de las personas sin discapacidad. **Este dato refleja de manera concreta la brecha que existe entre las PcD y las personas sin discapacidad.**

Los resultados correspondientes al mercado laboral para la población con discapacidad, de acuerdo con la metodología de identificación y estimación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH rediseñada, ya tiene resultados a partir del 2022. En ese sentido, este se convierte en el **instrumento más relevante para evaluar la inclusión laboral de las personas con discapacidad**. La metodología tiene como objetivo general

el de proveer información estadística relacionada con mercado laboral, ingresos y pobreza monetaria, así como de las características sociodemográficas de la población residente en Colombia, en 24 ciudades. De nuevo se resalta que **la metodología acoge los lineamientos del Grupo de Washington sobre estadística de discapacidad**, basados en una lista corta de actividades básicas diarias y cuatro niveles de severidad en la dificultad para realizarlas. Además, se identifican personas con discapacidad a quienes reportan los dos mayores niveles de dificultad (1 y 2), en al menos una de las actividades.

Con el propósito de establecer hallazgos que ofrezcan un reflejo de la inclusión al mercado laboral de las personas con discapacidad, fueron comparados los siguientes boletines técnicos:

- Boletín Técnico, Mercado laboral de personas con discapacidad Trimestre móvil **enero - marzo 2022**
- Boletín Técnico, Mercado laboral de personas con discapacidad Trimestre móvil **junio – agosto 2024**

La razón por la cual se busca la comparación del primer trimestre evaluado en el primer boletín publicado desde la implementación de la medición, en contraste con el último trimestre evaluado hasta la fecha en la que se elaboraba el presente informe, se fundamenta en que se pretende establecer el avance en materia de inclusión laboral mediante las cifras reportadas, de manera que se conozca el impacto de las políticas orientadas en favor de las PcD vigentes actualmente:

Trimestre enero – marzo 2022:

Tasas	Total Nacional		
	Población con discapacidad	Población sin discapacidad	Diferencia
<b>TGP</b>	22,4	65,8	-43,4
<b>TO</b>	18,6	57,1	-38,5
<b>TD</b>	16,9	13,1	3,7

Fuente: Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Enero - marzo 2022

Trimestre junio – agosto 2024:

Tasas	Total nacional		
	Población con discapacidad	Población sin discapacidad	Diferencia p.p.
<b>TGP</b>	23,5	66,4	-42,9
<b>TO</b>	20,5	59,8	-39,3
<b>TD</b>	12,7	9,9	2,8

Fuente: Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Junio – agosto 2024

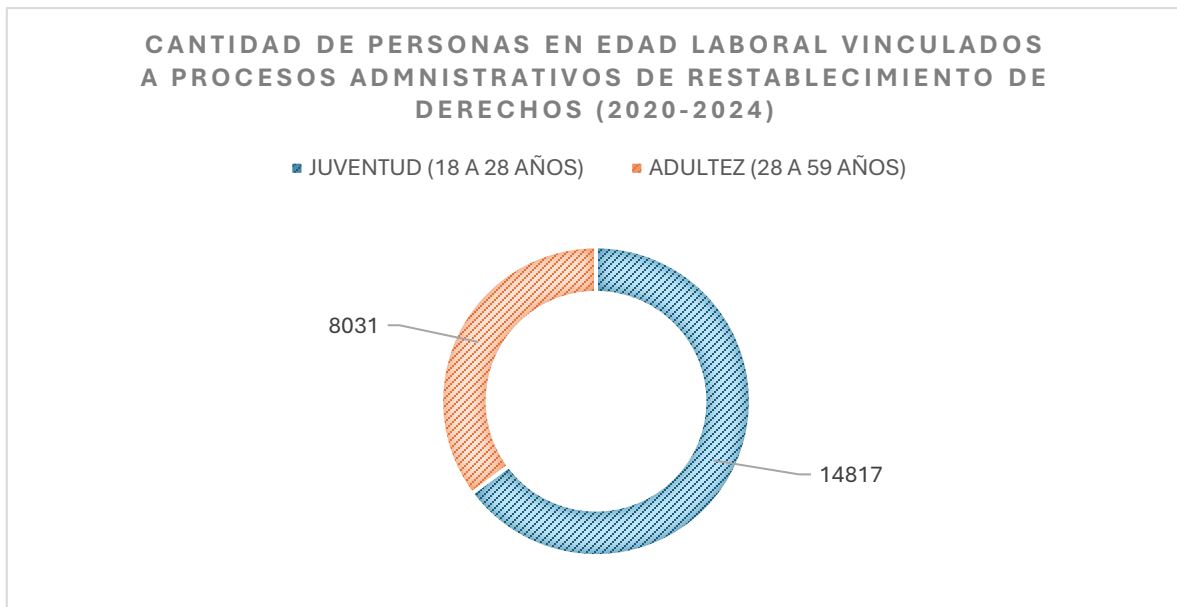
En las tablas se puede observar que, durante el trimestre enero – marzo 2022, la Tasa General de Participación-TGP<sup>25</sup> de la población con discapacidad fue de **22,4%**, con una diferencia negativa de **43,3** puntos porcentuales en contraste con el **65,8%** de la población sin discapacidad. Al revisar la TGP del trimestre junio – agosto 2024 se evidencia un **aumento del 1,1% en la participación para la población con**

<sup>25</sup> Tasa global de participación –TGP-: Es la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de la población en edad de trabajar sobre el mercado laboral.

**discapacidad** y el aumento del **0,6%** para la población sin discapacidad. De igual forma, se puede concluir que la brecha entre las PcD y las personas sin discapacidad se mantiene en tendencia negativa, con **42,9** puntos porcentuales.

Sobre la Tasa de Ocupación-TO<sup>26</sup> también se identifica una diferencia negativa de **38,5** puntos porcentuales en el 2022 y de **39,3** puntos porcentuales para el 2024. Sin embargo, frente a la Tasa de Desempleo-TD<sup>27</sup> hubo una disminución entre los dos periodos evaluados, por cuanto para el 2022 el porcentaje fue de **16,9%**, en contraste con el **12,7%** en el trimestre del 2024.

De otro lado, bajo la comprensión de la denominada “Ruta de la inclusión” se identificó como el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF** apoya el desarrollo de los proyectos de vida y el tránsito hacía una vida autónoma e independiente de las PcD que se encuentran en modalidades de Restablecimiento de Derechos – Dirección de Protección. En total, el reporte nacional de niños, niñas y adolescentes con discapacidad atendidos en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, desde la vigencia 2020 hasta la vigencia 2024, con los grupos etarios de jóvenes 18-28 años (**14.817**) y adultos 29-59 años (**8.031**), a corte de junio de 2024 suman **22.484** PcD, los cuales podrían incorporarse laboralmente al mercado de compras y contratación pública:

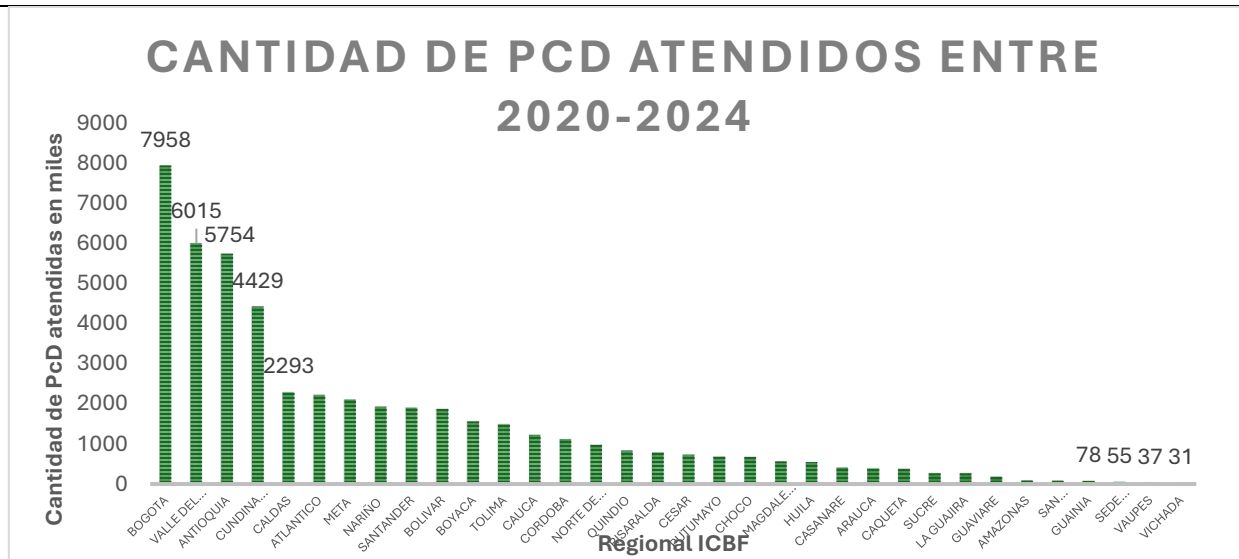


Fuente: *Elaboración propia con información extraída de respuesta a derecho de petición por el ICBF.*

Así mismo, relacionamos el comportamiento de atención por regional de ICBF. Vale la pena aclarar que la información que reporta dicha entidad no desagregó la atención por región en rangos de edad. Por lo cual, se relaciona el total de PcD atendidos desde el año 2020 hasta el 2024:

<sup>26</sup> Tasa de ocupación –TO–: Es la relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar.

<sup>27</sup> Tasa de Desempleo –TD– La tasa de desempleo es la relación porcentual entre el número de personas que están desocupadas, es decir que no tienen empleo pero tienen disponibilidad para trabajar y además están buscando trabajo, y el número de personas que integran la fuerza laboral o población económicamente activa.



Fuente: Elaboración propia con información extraída de respuesta a derecho de petición por el ICBF.

Lo anterior nos permite conocer el volumen de PcD por región que reciben atención por parte del ICBF, lo que ayuda a diseñar las medidas afirmativas que incorporen diferencias de conformidad con el territorio. Así mismo, El ICBF suministró el dato de las atenciones efectuadas a PcD desagregadas por categoría de discapacidad:

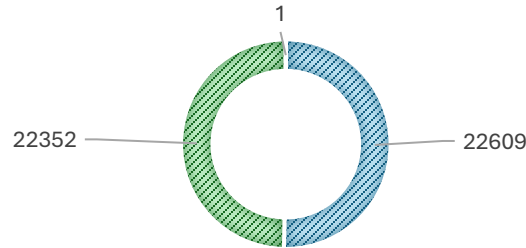


Fuente: Elaboración propia con información extraída de respuesta a derecho de petición por el ICBF.

Al evaluar los resultados de distribución de PcD atendidas por el ICBF por categoría de discapacidad, es evidente la superioridad de atención en las PcD intelectual y psicosocial, por cuanto la primera representa el **41,1%** y la segunda el **24,7%** del total de las **48.158** PcD registradas en procesos de restitución de derechos, desde el 2020 hasta junio de 2024. Por último, se relaciona el dato de atención de PcD por sexo, atendidas durante las vigencias 2020 a 2024:

**ATENCIÓN 2020-2024**

■ FEMENINO ■ MASCULINO ■ SIN REGISTRO DE INFORMACIÓN EN SIM



Fuente: *Elaboración propia con información extraída de respuesta a derecho de petición por el ICBF.*

Adicionalmente, el ICBF informó que, en el marco de los procesos administrativos de restablecimiento de derechos, esta institución promueve acciones con enfoque diferencial potenciando las habilidades de los y las jóvenes y adultos(as) con discapacidad para apoyar su vinculación a la vida laboral y productiva, mediante el fortalecimiento y construcción de estrategias que garantizan el derecho a la vida en comunidad y a la vida autónoma e independiente. Además del Proyecto Sueños dirigido a personas con y sin discapacidad.

Por otra parte, se suma lo relacionado con el Acuerdo de Paz, donde la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (En adelante, ARN) realizó la caracterización de las personas firmantes de paz con corte a octubre de 2023 y, particularmente, identificó a las PcD por departamento, información que se registra en el Sistema de Información de la Reintegración y Reincorporación (SIRR) así:

Departamento	Número de personas con discapacidad (Población objetivo ARN)
Amazonas	1
Antioquia	191
Arauca	70
Archipiélago de San Andrés	2
Atlántico	16
Bogotá	113
Bolívar	42
Boyacá	5
Caldas	10
Caquetá	166
Casanare	9
Cauca	123
Cesar	45
Chocó	35
Córdoba	11
Cundinamarca	42
Guainía	2

Guaviare	92
Huila	89
La Guajira	72
Magdalena	5
Meta	240
Nariño	59
Norte de Santander	75
Putumayo	76
Quindío	6
Risaralda	11
Santander	45
Sucre	20
Tolima	168
Valle del Cauca	63
Vaupés	2
Vichada	2
<b>TOTAL</b>	<b>1.908</b>

*Fuente: Información entregada por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) - Información SIRR – 31 de Octubre de 2023.*

Las estadísticas que recogen los instrumentos del DANE y las cifras de los resultados de algunos de los programas que involucran esfuerzos de entidades como el ICBF y la ARN, dan cuenta de la existencia de dificultades en el acceso e integración de la información sobre las PcD.

No obstante, Colombia cuenta con un marco jurídico e institucionalidad orientado a la protección y garantía de los derechos de las PcD. A continuación, se presenta en orden cronológico la normativa general más relevante en esta materia:

En primer lugar, se ubica la **Ley 361 de 1997** “*Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones*”. Esta norma establece, entre sus principios, la obligación del Estado de promover la integración laboral<sup>28</sup> y garantizar el acceso a la educación<sup>29</sup> para esta población. El artículo 22 desarrolla la obligación de la inclusión laboral, al disponer que la política nacional de empleo debe: i) crear y fomentar fuentes de trabajo, y ii) establecer programas de empleo protegido. Estas disposiciones se complementan con el mandato al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA de ofrecer formación para el trabajo y orientación laboral, con el fin de facilitar que las PcD respondan de manera adecuada a las demandas del mercado laboral<sup>30</sup>.

Asimismo, el artículo 26 de la Ley 361 de 1997 establece que la discapacidad no podrá ser motivo para impedir la vinculación laboral de una persona, salvo en los casos en que se demuestre de manera clara y objetiva que

<sup>28</sup> Ley 361 de 1997, artículo 4.

<sup>29</sup> Ibidem, artículo 10.

<sup>30</sup> Ibidem, artículo 23.

la condición de discapacidad es insuperable o resulta incompatible con las funciones propias del cargo a desempeñar. En relación con la contratación estatal, el artículo 24, literal a), otorga una garantía a los empleadores del sector privado que generen oportunidades laborales para personas con discapacidad, al prever beneficios que buscan incentivar su inclusión en el mercado laboral.

El propósito de dicha disposición fue retomado por el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, numeral 7 al establecer lo siguiente:

*“El Gobierno Nacional deberá implementar mediante Decreto reglamentario 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. Tal sistema de preferencias será aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos, y al otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales”.*

El contenido de esta norma fue incorporado inicialmente mediante el Decreto 1510 de 2013 y posteriormente compilado en el **Decreto 1082 de 2015**, artículo 2.2.1.2.4.2.17., numeral 4, donde se establece la inclusión de la vinculación PcD como factor de desempate en los procesos de contratación pública, aplicable tanto para proponentes individuales o singulares como a personas jurídicas constituidas bajo esquemas asociativos tales como consorcios y/o uniones temporales. En dicha norma también se especifica la forma en que debe acreditarse el cumplimiento de este requisito para que sea aplicado el mencionado factor de desempate. Posteriormente, el **Decreto 1860 de 2021**, en su artículo 3, introdujo dos modificaciones relevantes: i) eliminó el criterio de desempate basado en requisitos puntuables del pliego de condiciones y ii) elevó el criterio relativo a la vinculación de PcD del numeral 4 al numeral 3, otorgándole así una mayor jerarquía dentro del orden de aplicación de los factores de desempate.

Lo anterior resulta especialmente relevante si se considera que los factores de desempate en los procesos de contratación estatal se aplican de manera sucesiva y excluyente, lo que implica que la posición jerárquica del criterio determina su prelación en caso de empate entre proponentes. En este contexto, el ascenso del criterio relacionado con la vinculación laboral de PcD, del numeral 4 al numeral 3, representa un reconocimiento normativo a su importancia, incentivando así a los proveedores a cumplir con esta condición en busca de una ventaja competitiva frente a otros factores de desempate. Cabe precisar que, para la aplicación de este factor, no se evalúa el porcentaje más alto de vinculación de PcD entre los proponentes, sino el cumplimiento de un umbral mínimo del 10%. Es decir, si dos o más proponentes alcanzan o superan dicho porcentaje, todos se consideran por igual como cumplidores del requisito, sin que se otorgue preferencia al que registre un mayor porcentaje. En tal caso, se continúa con la aplicación de los factores de desempate subsiguientes, conforme al orden establecido en la normativa vigente.

Retomando las iniciativas adoptadas a través de la Ley 361 de 1997, esta le otorga estabilidad laboral reforzada a las PcD<sup>31</sup> y, por otra parte, se refiere al empleo público, estableciendo que se debe permitir el acceso a los concursos del servicio público y que, en caso de empate, se debe otorgar preferencia a la PcD, siempre que acredite las competencias necesarias para el ejercicio del cargo “*agotando todos los medios*”

---

<sup>31</sup> Ibidem, artículo 26.

*posibles de capacitación*<sup>32</sup>. En ese contexto, se expidieron dos normativas que desarrollaron las medidas anteriores: i) el Decreto 2011 de 2017 compilado por el Decreto 1083 de 2015 “*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*”, y ii) la Ley 2418 de 2024 “*por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones, o “Ley de Reserva de Plazas para personas con discapacidad”*”.

- **Laboral**

En relación con el Decreto 2011 de 2017, actualmente compilado en el **Decreto 1083 de 2015**, se destaca que el porcentaje de vinculación de PcD en el empleo público depende del tamaño de la planta de personal de cada entidad estatal. Este porcentaje oscila entre el 0,5% al 2% del total de los cargos, y se encuentra sujeto a un esquema de incremento progresivo cada cuatro años. De acuerdo con dicha disposición, para el 2027 los rangos deberán ajustarse entre el 2% al 4% promoviendo así una inclusión gradual y sostenida en el tiempo. La norma también establece la obligación de implementar ajustes razonables, tanto en el proceso de vinculación como en el desarrollo de las funciones del empleo, a fin de garantizar condiciones de igualdad real y efectiva para las PcD. Estos elementos normativos resultan de especial relevancia para la presente propuesta, en la medida en que orientan la formulación de medidas afirmativas dinámicas, proporcionales a la capacidad operativa de las entidades estatales, y aplicables no solo en la fase de contratación, sino también durante la ejecución de los contratos.

En todo caso, el principio del mérito continúa siendo el criterio rector para el ingreso a la carrera administrativa, tal como lo señala expresamente el Decreto 1083 de 2015. En consecuencia, las PcD accederán a los concursos públicos en condiciones de igualdad de oportunidades, sin perjuicio de las medidas afirmativas que garanticen su participación efectiva. Asimismo, se establece que las plazas laborales disponibles deben ser publicadas en las siguientes entidades: i) el Departamento Administrativo de la Función Pública, ii) la Comisión Nacional del Servicio Civil, y iii) el Servicio Público de Empleo<sup>33</sup>. Finalmente, el incumplimiento de estas disposiciones constituye una falta grave en el régimen disciplinario, lo cual refuerza la obligatoriedad de su observancia por parte de las autoridades competentes.

En cuanto al acceso a la carrera administrativa, debe destacarse la reciente expedición de la **Ley 2418 de 2024**, la cual introduce una disposición novedosa respecto de las normas previamente analizadas, en la medida en que establece que un porcentaje del 7 % del total de las plazas disponibles, tanto para el ingreso como para el ascenso en la carrera administrativa, deberá ser reservado para PcD. A diferencia de disposiciones anteriores, este porcentaje no se calcula sobre el total de los cargos de la entidad, sino exclusivamente sobre las vacantes ofertadas en el marco de los concursos. En caso de que no se presenten, el concurso deberá surtirse en las condiciones usuales. Además, como regla importante se identifica el que tal medida no será exigible cuando los indicadores de desempleo, pobreza monetaria y pobreza

---

<sup>32</sup> Ibidem, artículo 27.

<sup>33</sup> Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.12.2.3.

multidimensional de la población con discapacidad sean iguales o inferiores a los de la población sin discapacidad, conforme a los datos oficiales suministrados por el DANE<sup>34</sup>.

Finalmente, la **Ley 2418 de 2024** también incorpora disposiciones complementarias orientadas a garantizar la inclusión efectiva de las PcD en los concursos de méritos. Entre ellas se encuentra la gratuidad en los derechos de examen, así como la obligación de ofrecer adaptaciones y ajustes razonables en la aplicación de las pruebas. Adicionalmente, la ley establece la necesidad de promover la formación permanente de las PcD mediante cursos y procesos de capacitación, así como la capacitación del equipo de trabajo con el que compartirán funciones, con el propósito de facilitar entornos laborales inclusivos. Sumado a ello, se contempla un sistema de reconocimiento para aquellas entidades públicas que implementen de manera efectiva las medidas previstas en la ley. De particular relevancia para el presente proyecto normativo es lo dispuesto en el artículo 9, que impone al Ministerio de Salud y Protección Social la obligación de definir, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, el procedimiento para la certificación de la discapacidad, los requisitos para acreditar su existencia y las especificidades asociadas a cada caso, en concordancia con lo establecido en la Ley 1618 de 2013 o la norma que la modifique o sustituya.

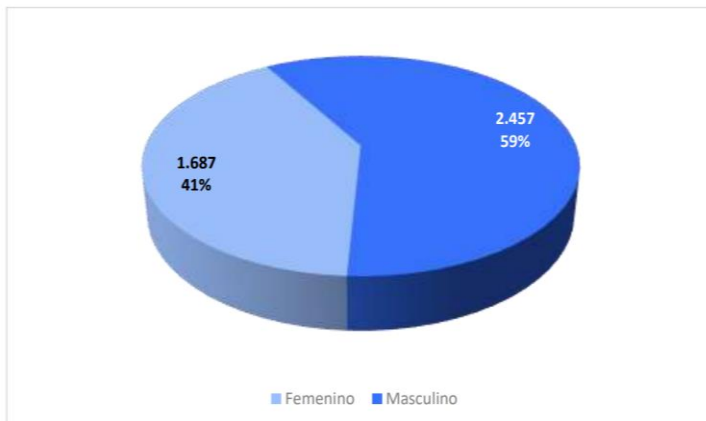
En este punto, es importante examinar las cifras relativas a la participación de las PcD en el empleo público, con especial atención a las diferencias en los niveles de vinculación según la categoría de discapacidad. La información disponible evidencia que ciertas categorías presentan una baja o nula representación, lo que sugiere posibles barreras estructurales que limitan su acceso efectivo al servicio público. Este fenómeno constituye uno de los aspectos que el presente proyecto normativo busca abordar, mediante el diseño de medidas afirmativas que promuevan una inclusión más equitativa y representativa. Asimismo, se identifica una brecha persistente entre mujeres y hombres con discapacidad en términos de acceso a cargos públicos, lo cual exige un enfoque interseccional que reconozca la doble condición de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres con discapacidad. Finalmente, se observa que el nivel educativo continúa siendo un factor determinante en el acceso a cargos profesionales, lo que plantea la necesidad de articular las medidas normativas con políticas de formación y cualificación laboral. A continuación, los datos obtenidos del **DAFP**:

- Respecto de la caracterización de la inclusión de las PcD por género:

Desde el informe elaborado por el DAFP de abril de 2020, se evidencia una marcada brecha entre los hombres con discapacidad y las mujeres con discapacidad. El análisis reveló una diferencia de 18 puntos porcentuales a favor del género masculino, lo que pone en evidencia una desigualdad estructural que afecta de manera desproporcionada a las mujeres con discapacidad. Esta situación requiere ser tenida en cuenta en el diseño de medidas afirmativas diferenciadas, con enfoque de género e interseccionalidad, para garantizar una participación más equitativa en el ámbito laboral público:

---

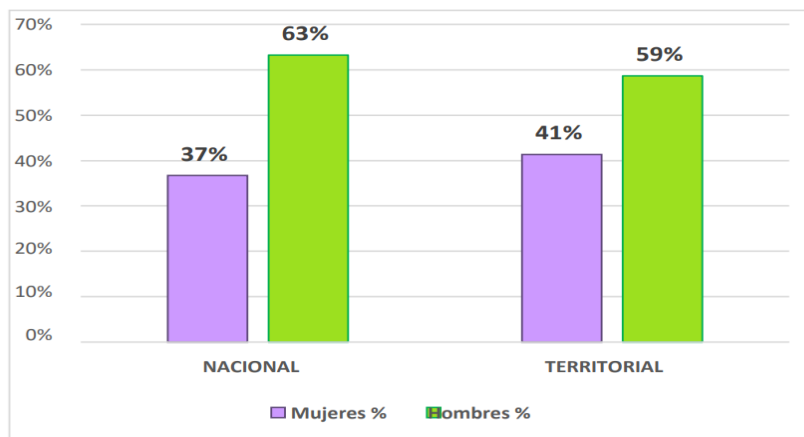
<sup>34</sup> Ley 2418 de 2024, artículo 29.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. Informe sobre la vinculación laboral de las personas con discapacidad en el sector público colombiano de abril de 2024, información con corte a 31 de diciembre de 2023.

Esta tendencia se mantiene al alza, al revisar las cifras reportadas en el informe de abril de 2024, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la información registrada en el SIGEP y en fuentes externas, para el 31 de diciembre de 2023, las personas vinculadas en el sector público son 11.424 PcD, de las cuales 6.825 son hombres y 4.599 corresponde a mujeres. La diferencia es de 20 puntos porcentuales (60% hombres) – (40% mujeres).

Así mismo, el informe de abril de 2024 nos indica que se acentúa la brecha cuando se compara la inserción o vinculación de hombres y mujeres con discapacidad en el empleo público del orden nacional, en contraste con el territorial. A continuación, la gráfica compartida por el DAFP:



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. Informe sobre la vinculación laboral de las personas con discapacidad en el sector público colombiano de abril de 2024, información con corte a 31 de diciembre de 2023.

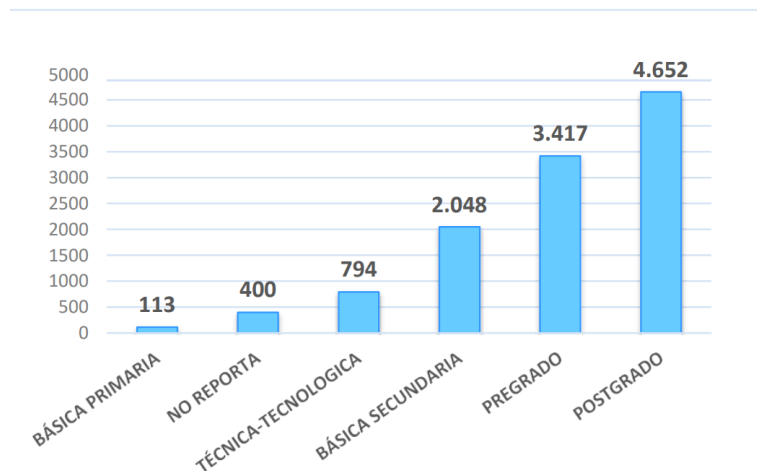
Este hallazgo permite establecer que la interacción de los dos factores, (discapacidad y género) definen la realidad de quien las detenta, dado que para una mujer con discapacidad, se acentúa la brecha en contraste con los hombres. Esto da cuenta de que las brechas no actúan de manera independiente y autónoma, sino que pueden mutar y agravarse o atenuarse dependiendo de las circunstancias y complejidades sociales que golpean a los grupos vulnerables.

Lo anterior evidencia la necesidad de fortalecer las medidas afirmativas específicamente dirigidas a las mujeres con discapacidad, sin perjuicio de continuar promoviendo la inclusión de los hombres con discapacidad al empleo público. En consecuencia, las estrategias diseñadas deben orientarse hacia el logro de un equilibrio efectivo, mediante acciones diferenciadas que respondan a las múltiples barreras —sociales, culturales y estructurales— que afectan a estos grupos poblacionales. El objetivo final debe ser la eliminación progresiva de dichas barreras, garantizando el pleno ejercicio del derecho al trabajo en condiciones de igualdad y no discriminación.

- **Respecto de la caracterización de la inclusión de las PcD por género y nivel educativo:**

Con el objetivo de promover la inclusión de las PcD en el mercado de compras públicas, es fundamental considerar que las estrategias para lograrlo deben estar articuladas con los esfuerzos en otros escenarios clave de desarrollo, tales como la educación, la salud y el empleo. En este contexto, resulta esencial analizar si aquellos individuos que han logrado vincularse al sector público como servidores, cuentan con el nivel educativo necesario que facilite su incorporación y desempeño en el servicio estatal. Con base en la revisión de la situación educativa de las PcD vinculadas al sector público, se observa que una proporción significativa (4.652 PcD) posee estudios de posgrado. Este dato subraya la importancia de la formación académica como un factor habilitante para el acceso al empleo público y pone de manifiesto que, a pesar de las barreras estructurales, la capacidad y la preparación de las PcD en el sector público son evidentes.

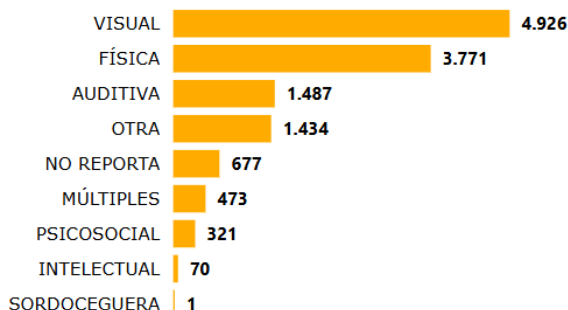
*Gráfico 3. Total PcD en el sector público por nivel educativo*



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. Informe sobre la vinculación laboral de las personas con discapacidad en el sector público colombiano de abril de 2024, información con corte a 31 de diciembre de 2023.

En ese orden, se evidencia claramente que la cualificación de los servidores públicos es alta, por cuanto entre los niveles de posgrado y pregrado se ubican 8.069 PcD que se encuentran vinculadas en relación con los otros niveles educativos. Otro de los elementos interesantes es la diferencia de vinculación laboral entre las categorías de discapacidad:

### Tipo de discapacidad



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública. Caracterización de los servidores públicos con discapacidad. Tomado el 5 de noviembre de 2024 de la página web: <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/sie/caracterizacion-servidores-publicos-con-discapacidad>

Al revisar los datos relativos a la vinculación de PcD, es notoria la brecha entre las distintas categorías de discapacidad, especialmente entre las discapacidades físicas y las discapacidades intelectuales o psicosociales. Según la información disponible, el 39% de las PcD vinculadas al sector público presentan una limitación visual, siendo esta la categoría más representada. La discapacidad física ocupa el segundo lugar con un 30% de representación. En contraste, tan solo el 3% de las personas vinculadas a la función pública tienen una discapacidad psicosocial o intelectual, lo que refleja una notable subrepresentación de estos grupos. De igual manera, se solicitó al DAFP información adicional sobre los 2.458 contratos<sup>35</sup> reportados en el portal de inclusión pública, con el fin de obtener una desagregación más detallada de estos datos. Sin embargo, la entidad no proporcionó información adicional al respecto.

Por último, se observa que los informes elaborados por el DAFP demandan la actualización de los sistemas de información con el propósito de hacer mediciones más exactas y detalladas, de manera que se conviertan dichos hallazgos en el insumo para el diseño de nuevas políticas públicas en favor de esta población.

Retomando el desarrollo de la Ley 361 de 1997, resulta especialmente relevante para el presente proyecto normativo lo dispuesto en su artículo 30, el cual establece una preferencia por parte de las entidades estatales hacia los bienes y servicios que ofrezcan las entidades sin ánimo de lucro constituidas por PcD. Esta disposición reconoce el papel activo de las PcD como oferentes dentro del mercado de compras públicas, y constituye una medida afirmativa orientada a fortalecer su autonomía económica y participación en el desarrollo productivo del país. En relación con lo anterior, se destaca el Decreto 1350 de 2018 que adicionó el Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, que incorpora disposiciones sobre medidas para la creación y funcionamiento de las organizaciones de PcD que las representen. Esta norma, actualmente compilada en el Decreto 1066 de 2015, regula aspectos fundamentales para la garantía del derecho a la participación plena y efectiva de las PcD, a través del fortalecimiento de sus organizaciones representativas. En tal sentido, dicho marco normativo constituye un soporte estructural para implementar medidas de acción afirmativa en la contratación pública con enfoque inclusivo.

Más allá de que se hace especial mención a las organizaciones que ejerzan representación, también se menciona que *“En sus respectivos estatutos, cada organización podrá incluir los propósitos y acciones que*

<sup>35</sup> Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/sie/caracterizacion-servidores-publicos-con-discapacidad>

*complementen este objeto*<sup>36</sup>, con lo cual es posible que busquen actividades económicas para que ofrezcan bienes y servicios, los cuales serán preferidos por las entidades estatales, como se señaló atrás. O también podrían constituir Mipymes que, según el artículo 34 de la Ley 361 de 1997, “*permitan a las personas en situación de discapacidad desarrollar actividades cotidianas, o que les sirva para la prevención, restauración o corrección de la correspondiente discapacidad o que sean utilizadas para la práctica deportiva o recreativa de estas personas*”, esto para obtener líneas de crédito pero tiene dos requisitos: i) que sea de propiedad de PcD y ii) mínimo el 80% de su planta de personal debe ser PcD.

Para completar los aspectos relevantes de la Ley 361 de 1997, es importante destacar lo dispuesto en su artículo 32, que regula la figura de los talleres de trabajo protegido. Esta figura contempla espacios laborales específicos para PcD, con reconocimiento de remuneraciones acordes, y será objeto de análisis posterior en el marco de su desarrollo jurisprudencial, el cual podría dar lugar a su reactivación o rediseño para la efectividad de las medidas que se propondrán en el presente proyecto normativo. No obstante, la información recopilada durante la presente investigación da cuenta de que, actualmente, no se reportan talleres de trabajo protegido activos en Colombia. Por ello, mientras se promueve su implementación, se propone trabajar con las organizaciones contempladas en el Decreto 1066 de 2015 —que agrupa a las entidades representativas de PcD—, así como con entidades sin ánimo de lucro (ESAL) que cumplan alguna de las siguientes condiciones: i) trabajen en favor de las PcD, ii) tengan como propietarios a personas con discapacidad, o iii) cuenten con miembros que sean PcD.

Adicionalmente, se destaca lo dispuesto en la **Ley 982 de 2005** “*Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones*”, Esta ley incluye disposiciones específicas sobre la promoción laboral de estas poblaciones, especialmente en lo que respecta a las vacantes dentro de las plantas de personal de las entidades públicas y su participación en los concursos de carrera administrativa<sup>37</sup>. La norma también reafirma el papel del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) como entidad encargada de brindar formación para el trabajo y orientación laboral, con el fin de adecuar las capacidades de las personas sordas y sordociegas a las exigencias del mercado laboral.

- **Salud**

Continuando con el orden cronológico del marco normativo relevante para este proyecto, se encuentra la **Ley 1145 de 2007** “*por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones*”. Esta ley introduce un concepto clave para la propuesta normativa aquí formulada: la **transversalidad**, entendida como principio rector de la acción estatal. En efecto, el artículo 3 de dicha ley define la **transversalidad** como “*la coordinación inter e intrasectorial de las actividades estatales y de los particulares para garantizar el cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y en las leyes para las personas con y en situación de discapacidad*”. Esta definición establece una directriz fundamental: las políticas públicas orientadas a las PcD no pueden limitarse a un sector

---

<sup>36</sup> Decreto 1066 de 2015, artículo 2.3.3.1.2.

<sup>37</sup> Ley 982 de 2005, artículo 35 y 37.

específico, sino que deben integrarse en todos los niveles y ámbitos de la acción institucional, garantizando un enfoque articulado y sistémico.

Asimismo, es fundamental comprender la estructura y funcionamiento del **Sistema Nacional de Discapacidad (SND)**, definido por la Ley 1145 de 2007 como el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad”. Este sistema articula los esfuerzos del Estado y de la sociedad civil para garantizar el goce efectivo de derechos de las PcD. Dentro del SND se destacan los **Grupos de Enlace Sectorial (GES)**, los cuales cuentan con representación de todos los ministerios y sus entidades adscritas o vinculadas. Su función principal es facilitar la interlocución entre el sector público y las organizaciones no gubernamentales, así como apoyar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de la política pública de discapacidad.

Estos grupos se articulan con el **Consejo Nacional de Discapacidad (CND)**, instancia de coordinación y participación en la que intervienen entidades como el Departamento Nacional de Planeación, entre otros actores clave. El organismo rector del SND es el Ministerio de Salud y Protección social, acompañado por el CND y los comités departamentales y distritales, y municipales y locales de discapacidad, cuya articulación territorial se realiza a través de los Consejos Territoriales de Política Social. Un aspecto relevante del CND es la representación de las distintas categorías de discapacidad, a saber: i) física, ii) visual, iii) auditiva, iv) cognitiva, v) mental y vi) múltiple. Esta categorización, que no había sido desarrollada expresamente en normas anteriores, resulta fundamental para el diseño de medidas afirmativas diferenciadas, como se abordará más adelante en este documento.

Lo anterior difiere de lo establecido en el **Decreto 2177 de 2017** “Por el cual se integra el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad y se dictan disposiciones relacionadas con su funcionamiento”, en el que se señala un cambio el órgano rector del SND, que pasó del Ministerio de Salud y Protección Social al Ministerio del Interior. No obstante, en la actualidad, dicha rectoría corresponde al Ministerio de Igualdad y Equidad, conforme a la reorganización institucional reciente<sup>38</sup>. Este decreto define como objeto del **Consejo para la Inclusión de la Discapacidad (CID)** la coordinación de acciones con el sector privado, en aspectos como la inclusión laboral, el desarrollo de capacidades, la formación para el trabajo y el acceso al empleo de las PcD. Además, establece que debe articularse con el CND, adoptando las mismas categorías de discapacidad reconocidas por este último. Dentro de sus funciones, se incluye la promoción de la **Red Nacional de Empresas Incluyentes**, con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como responsable de ejercer la Secretaría Técnica. Asimismo, el decreto ordena la creación de las **Subcomisiones para la Inclusión Social, Laboral y Productiva de las PcD**, las cuales deberán incorporarse dentro de la estructura de los comités territoriales de discapacidad.

En atención a la información aquí expuesta, se ofició al **Ministerio de Salud y Protección Social**<sup>39</sup>, el cual remitió respuesta con base en la información contenida en su página web, la cual será presentada más adelante. Asimismo, se ofició al **Ministerio de Igualdad y Equidad**<sup>40</sup> con el fin de ampliar dicha información

<sup>38</sup> Esto de acuerdo con el Decreto 1075 del 29 de junio de 2023 por medio del cual se adoptó la estructura de Minigualdad.

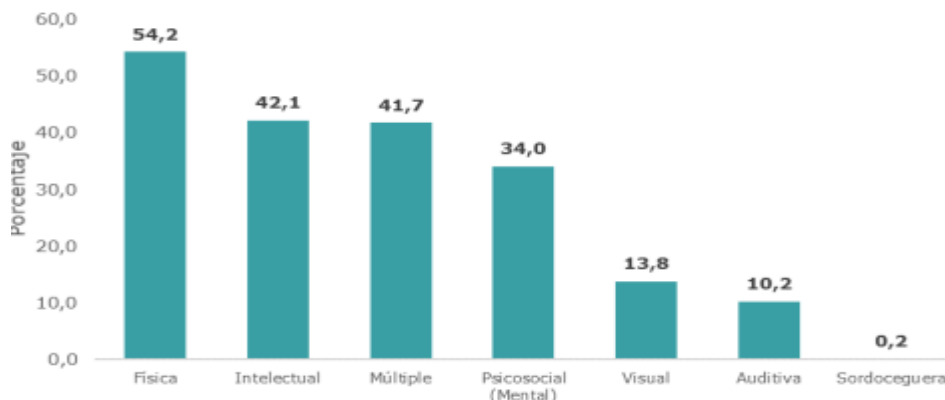
<sup>39</sup> Radicados 2024423001069342 del 27 de agosto de 2024 y 2024423001580452 del 2 de octubre de 2024.

<sup>40</sup> Radicado DPD-MD\_5200\_581 del 3 de octubre de 2024.

y solicitar cifras complementarias; sin embargo, no se obtuvo respuesta por parte de esta última entidad. Pese a ello, se identifican oportunidades de mejora por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, particularmente en lo que concierne a la certificación de la discapacidad, tal como lo establece la reciente **Ley 2418 de 2024**, que será desarrollada en un acápite posterior. Esta situación también evidencia la necesidad de articular esfuerzos interinstitucionales para consolidar una única fuente de información estadística sobre la población con discapacidad, que no solo abarque el ámbito de la salud, sino que incluya datos sobre **educación, empleo**, y demás entornos de desarrollo, permitiendo así una inclusión laboral efectiva y fundamentada. En este contexto, resulta relevante destacar que el **Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”** contempla como objetivo la creación del **Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad**, el cual busca consolidar datos e indicadores clave que faciliten la evaluación integral de las políticas públicas y el cumplimiento normativo orientado a garantizar los derechos de esta población.

Sin embargo, en la página web del **Ministerio de Salud y Protección Social** encontramos un documento denominado “*Boletín Técnico: Personas certificadas con Discapacidad I Semestre 2024*” del cual se extrajo una información preliminar que se contrastará con la respuesta oficial emitida por dicha entidad. A partir de este boletín, se identifican los siguientes elementos relevantes:

- ✓ Desde 2020 hasta 2024: **350.732** PcD certificadas, que equivale al **11,2%** de las personas identificadas con discapacidad según el censo 2018 (DANE)
- ✓ **57,4%** son hombres y **41,9%** son mujeres.
- ✓ El rango de edad **29 a 59 años** representan el 38,4% (hombres) y el 40,7% (mujeres)
- ✓ Sobre el nivel del estudio, la mayoría accede al nivel **básica primaria** con un 26,6%, el 14,3 % básica secundaria y 14,1% superior a básica media.
- ✓ Las mayores causas para la falta de estudio son: **falta de dinero** 17,3%, falta de que la institución brindara apoyos 13,1%.
- ✓ Sobre el trabajo, 68,2% **no trabaja**, y de los que trabajan (es decir el 31,8%) el 49,7% es **trabajador informal** (es decir el 15,9% aprox.).
- ✓ Respecto de las categorías de discapacidad tenemos que la que tiene más registros es la **física** con 54,2%:



Fuente: “Boletín Técnico: Personas certificadas con Discapacidad I Semestre 2024” del Ministerio de Salud y Protección Social.

Este boletín del Ministerio de Salud y Protección Social concluye señalando que persisten barreras estructurales en el acceso a la educación para las PcD, lo cual incide directamente en su baja inserción en el empleo formal y en el aumento del trabajo informal dentro de esta población. Esta afirmación reafirma la tesis central de la presente investigación y justifica con mayor solidez la necesidad de implementar políticas públicas de inclusión integral, que no solo se concentren en el ámbito laboral, sino que aborden de forma transversal el acceso a la educación, la formación para el trabajo y la certificación de la discapacidad.

La **Ley 1618 de 2013** “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*” representa un hito fundamental al considerarse como el marco general para la garantía de los derechos de las PcD, integrando principios del modelo social de la discapacidad. Esta norma no solo establece obligaciones para el Estado y los particulares, sino que además activa mecanismos específicos para favorecer la participación de las PcD en los procesos de contratación pública, tanto desde el rol de empleadores como desde la propiedad empresarial.

Entre los aspectos más destacados de la **Ley 1618 de 2013**, se encuentra su carácter de norma estructural para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las PcD en Colombia. Esta ley dispone, entre otras medidas, la creación del **Registro Para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad – RLCPD** como instrumento fundamental para la planeación y seguimiento de políticas públicas. Asimismo, ordena la conformación del **Consejo para la Inclusión de la Discapacidad**, previamente desarrollado, y aborda con especial énfasis el derecho al trabajo. En este sentido, el numeral 1 del artículo 13 establece la obligación del Estado de reglamentar incentivos en procesos de licitación pública y concursos de méritos mediante la asignación de puntuación adicional para: i) empresas que cuenten con PcD vinculadas laboralmente, y ii) empresas de propiedad de PcD, sus familiares o tutores<sup>41</sup>. Si bien se menciona también la contratación directa, se precisa que esta modalidad no otorga puntaje. Complementariamente, el numeral 7 se refiere a los factores de desempate en favor de las PcD, y el numeral 8 introduce un sistema de preferencias en estos procesos, consolidando así un enfoque de acción afirmativa en el marco de la contratación estatal.

En cumplimiento de esta ley, se expide el **Decreto 392 de 2018** el cual reglamenta incentivos en los procesos de contratación estatal a favor de PcD, como la asignación de un 1 % del puntaje total a aquellas empresas que acrediten un mínimo de vinculación de PcD en la planta de personal. Dicho número mínimo puede oscilar entre uno (1) y cinco (5) trabajadores, dependiendo del tamaño de la empresa, y debe ser debidamente acreditado mediante certificación expedida por el Ministerio del Trabajo. El decreto también establece la obligación de realizar seguimiento durante la ejecución contractual<sup>42</sup>, con el fin de garantizar que el número de trabajadores con discapacidad reportado se mantenga a lo largo del contrato. Finalmente, el decreto desarrolla el sistema de preferencias y factores de desempate previsto en los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, remitiendo para ello al artículo 24, literal a) de la Ley 361 de 1997, el cual fue reglamentado inicialmente por el Decreto 1510 de 2013 y actualmente se encuentra compilado en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.2.17, numeral 3. Este decreto refuerza el sistema de preferencias en caso de empate, armonizando su aplicación con la Ley 361 de 1997 y los decretos reglamentarios que le han dado

<sup>41</sup> Artículo 13, numeral 1.

<sup>42</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.2.6. y siguientes.

operatividad. Todo lo anterior fortalece la tesis de que las herramientas normativas ya existentes pueden ser optimizadas y articuladas a través de un nuevo marco propositivo que garantice la ejecución efectiva, el seguimiento, y la evaluación de estos incentivos. En ese sentido, esta propuesta normativa no busca crear nuevas cargas, sino potenciar el uso de las existentes, incorporando criterios de progresividad, ajuste razonable, y trazabilidad de los beneficios generados para la población con discapacidad.

No obstante, se expone a continuación la interpretación normativa que hace esta Subdirección del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 relevante para las propuestas venideras. El numeral 1 establece expresamente la obligación del Estado de expedir un decreto reglamentario que incluya puntaje adicional en los procesos de selección en favor de: i) empresas que empleen PcD, y ii) empresas constituidas por PcD, sus familiares o tutores. A su vez, el numeral 7 se refiere de manera específica a los factores de desempate a ser aplicados cuando las ofertas tengan igual puntaje. Sin embargo, el numeral 8<sup>43</sup> introduce una disposición más amplia al referirse a un “sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad”, sin restringirlo exclusivamente a puntajes ni a factores de desempate. En este contexto, el Decreto 392 de 2018, si bien da cumplimiento parcial al numeral 1 al reglamentar el puntaje adicional, y articula lo dispuesto en el numeral 7, incurre en una posible extralimitación interpretativa al subsumir también el numeral 8 dentro del mismo esquema de desempates. Esta interpretación reglamentaria reduce el alcance potencial del numeral 8, el cual, por su redacción amplia, podría dar lugar a mecanismos de discriminación positiva directa en favor de las PcD, y no exclusivamente en beneficio de sus empleadores o de terceros intermediarios. Por tanto, se considera necesario revisar y reorientar el desarrollo reglamentario del numeral 8 para garantizar que el sistema de preferencias allí contemplado tenga una efectividad real y diferenciada, centrada en las PcD como titulares de derechos y no solo como beneficiarios indirectos de condiciones laborales.

En virtud del análisis realizado al artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, esta propuesta normativa introduce un enfoque renovado respecto al numeral 8, el cual establece un sistema de preferencias a favor de las PcD. A diferencia del numeral 1, que regula el otorgamiento de puntaje adicional a empresas que contraten PcD, y del numeral 7, que se refiere a los factores de desempate, el numeral 8 no condiciona su aplicación a la figura del empleador ni a esquemas competitivos indirectos, sino que plantea una oportunidad directa de inclusión mediante la preferencia expresa a favor de esta población. En consecuencia, esta iniciativa normativa propone que dicho sistema de preferencias se estructure como un beneficio directo para las PcD, reconociéndolas como sujetos activos de derechos y no solo como objeto de intermediación laboral. Esta interpretación garantista busca superar el enfoque tradicional centrado en incentivos a terceros (empresas, contratistas, tutores), que, si bien tienen un rol importante, no logran materializar de forma plena el mandato constitucional y legal de inclusión y equiparación de oportunidades.

En conclusión, la Ley 1618 de 2013 representa un hito normativo en la garantía de derechos para las PcD, asignando responsabilidades específicas a entidades como el Ministerio del Trabajo y el Consejo Nacional de Discapacidad. Entre sus contribuciones clave se destacan:

---

<sup>43</sup> Ley 1618 de 2013, artículo 13, numeral 8: “Los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, deberán fijar mediante decreto reglamentario, en los procesos de selección de los contratistas y proveedores, un sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad”.

- La obligación de proveer formación laboral pertinente y programas de inclusión laboral rentables o flexibles.
- El impulso al emprendimiento y acceso al empleo público como mecanismos de autonomía económica.
- El reconocimiento expreso de la discapacidad psicosocial y el Trastorno del Espectro Autista (TEA) como discapacidades conforme a estándares internacionales, lo cual constituye un avance en la visibilización de estas condiciones.
- La atribución al CND de evaluar y proponer mejoras a las medidas de inclusión, reforzando así la necesidad de retroalimentación normativa constante.
- Y, finalmente, la categorización del incumplimiento de sus disposiciones como falta grave, lo que exige mayor vigilancia y articulación institucional para garantizar la eficacia del marco legal vigente.

- **Educación**

En el campo educativo, el **Decreto 1421 de 2017** “*Por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad*”, compilado en el **Decreto 1075 de 2015**, ha permitido avanzar hacia una educación verdaderamente inclusiva mediante el establecimiento del **Plan Individual de Ajustes Razonables** (en adelante, **PIAR**), una herramienta que, mediante la valoración interdisciplinaria, garantiza condiciones adecuadas de acceso, permanencia y éxito académico<sup>44</sup> para estudiantes con discapacidad. Esta experiencia normativa constituye un referente clave para trasladar su lógica al ámbito del trabajo, proponiendo la implementación de los **Planes Individuales de Inclusión Laboral (PIIL)**, que respondan a las capacidades, limitaciones, apoyos y metas de cada PcD en el entorno laboral. Este enfoque permitiría: personalizar los procesos de inducción, adaptación y seguimiento de desempeño; incluir evaluaciones multidisciplinarias similares a las del PIAR, pero adaptadas a las competencias laborales; asegurar el acompañamiento continuo y los ajustes razonables necesarios en el entorno laboral y garantizar el principio de progresividad en la inclusión laboral efectiva.

La existencia de categorías de discapacidad estandarizadas (física, sensorial, intelectual, mental y múltiple) en ambos sectores facilitaría la articulación entre los sistemas de educación y trabajo, y refuerza la necesidad de una política pública integral que acompañe a las PcD desde la formación hasta su integración socioeconómica. Respecto del PIAR se detalla, entre otros, que existirán informes de profesionales de salud que ayudarán a definir los ajustes razonables, contendrá las metas de aprendizaje, ajustes curriculares, recursos físicos, y otras situaciones relevantes para el proceso de aprendizaje. Su actualización es anual y se deben hacer seguimientos periódicos, se entregarán “informes de seguimiento y retroalimentación” y un informe anual de proceso pedagógico o de competencias. El decreto también señala que las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, tomarán las medidas pertinentes y remitirán información al Ministerio de Educación para que este verifique la manera en que se formalizan las políticas de inclusión para la población con discapacidad, cuando sea procedente.

<sup>44</sup> Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.3.5.1.4.

En ese marco, se solicitó información al **Ministerio de Educación (en adelante, MEN)**<sup>45</sup>, sobre lo descrito anteriormente, quien informó que, para lo relacionado con educación superior, las PcD realizan un autorreporte de su tipo de discapacidad y se muestran las matrículas por semestre:

MATRICULA EDUCACIÓN SUPERIOR AUTOREPORTE DISCAPACIDAD - SNIES												
Tipo de discapacidad	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	Sem 1	Sem 2	Sem 1	Sem 2	Sem 1	Sem 2	Sem 1	Sem 2	Sem 1	Sem 2	Sem 1	Sem 2
Discapacidad Física o motora	1.025	1.261	1.595	1.768	2.585	2.528	2.967	3.036	3.124	3.321	3.471	3.614
Discapacidad Intelectual	86	92	111	141	345	351	562	664	764	853	906	1.022
Discapacidad Múltiple	1.106	1.373	1.252	1.563	1.244	1.610	1.632	2.024	1.984	2.497	2.042	2.577
Discapacidad Psicosocial	179	180	165	217	238	249	289	339	400	464	554	671
Discapacidad Sensorial - Baja Visión	1.664	1.805	2.333	2.714	3.323	3.161	3.926	4.117	4.432	4.393	4.836	4.801
Discapacidad Sensorial - Ceguera	404	394	434	453	483	480	522	513	540	554	569	553
Discapacidad Sensorial - Hipoacusia	923	833	774	653	623	570	541	505	495	490	521	537
Discapacidad Sensorial - Sordera Profund	216	207	266	390	445	403	409	382	387	722	1.081	1.331
Discapacidad Sensorial - Sordoceguera	16	16	21	25	34	31	39	41	42	41	53	67
Discapacidad Sistémica	2	9	21	26	40	46	62	70	57	47	38	36
<b>Total general</b>	<b>5.621</b>	<b>6.170</b>	<b>6.972</b>	<b>7.950</b>	<b>9.360</b>	<b>9.429</b>	<b>10.949</b>	<b>11.691</b>	<b>12.225</b>	<b>13.382</b>	<b>14.071</b>	<b>15.209</b>

*Fuente: Respuesta enviada por el Ministerio de Educación Nacional el 26 de noviembre de 2024 con Radicado No. 2024-EE-335484.*

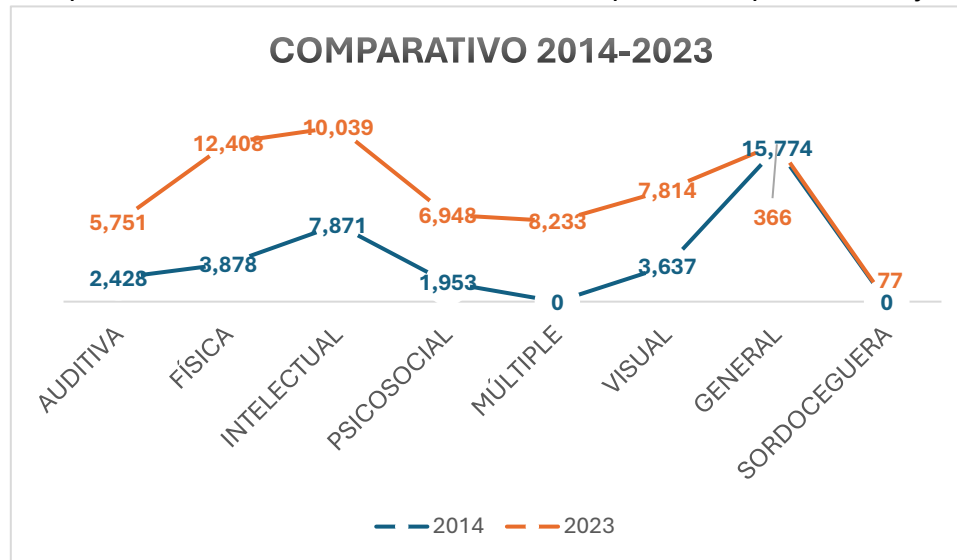
Del análisis de la información suministrada por el MEN, se evidencia que entre los años 2018 y 2023 se triplicó el número de matrículas por semestre de PcD en el nivel de educación superior. Para el primer semestre de 2018, la categoría de discapacidad con mayor número de accesos fue la “discapacidad sensorial – baja visión”, situación que se mantuvo para el segundo semestre de 2023. No obstante, se observa una falta de correspondencia entre las categorías de discapacidad utilizadas por el MEN y aquellas definidas por el Ministerio de Salud, lo que impide la homologación y análisis comparativo de la información disponible. En particular, los registros del sector educativo se basan en un esquema de autorreporte cuyo alcance y criterios de clasificación no han sido debidamente precisados, lo cual limita su utilidad para la formulación de políticas públicas intersectoriales. En consecuencia, se reitera la necesidad de articular los sistemas de información de las entidades responsables de la atención a PcD, especialmente en los sectores de salud, educación y trabajo, con el fin de contar con datos integrados, comparables y pertinentes que permitan identificar barreras, medir el goce efectivo de derechos y definir acciones orientadas a su superación.

En respuesta al derecho de petición formulado con el propósito de identificar las condiciones de acceso de las PcD a la oferta formativa del **Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA**, dicha entidad precisó que su catálogo de programas está dirigido a toda la población colombiana, sin exclusiones por razones de sexo, condición de discapacidad u otras. Indicó, además, que los programas pueden ser ajustados curricularmente para PcD, siempre que cumplan con los requisitos de ingreso establecidos para el respectivo programa de formación y conforme a las características de su discapacidad. Asimismo, se informó que, de acuerdo con el número de solicitantes, es posible habilitar grupos de formación de oferta cerrada, específicamente dirigidos a PcD.

La entidad también adjuntó información estadística correspondiente al período 2014–2023, que permite observar la evolución de la formación brindada a personas con discapacidad en los distintos niveles ofrecidos por el SENA (auxiliar, ocupación, operario, profundización técnica, técnico, técnico profesional, tecnólogo, especialización tecnológica, evento y curso especial). Dichas cifras se encuentran desagregadas por categoría

<sup>45</sup> Radicado 2024-ER-0484879 del 9 de septiembre de 2024.

de discapacidad, lo cual facilita un análisis preliminar del alcance y cobertura de la formación técnica y tecnológica para esta población en el marco del derecho a la capacitación para el trabajo:



*Fuente: Elaboración propia con la información enviada por el SENA.*

Cabe señalar que en el año 2014 no se reportaban las categorías de discapacidad múltiple ni sordoceguera. Posteriormente, con la actualización de los sistemas de clasificación, estas categorías comenzaron a ser registradas de manera diferenciada. En todo caso, las cifras muestran un crecimiento sostenido en los procesos de formación dirigidos a PcD, evidenciándose que entre 2014 y 2023 se ha duplicado e incluso cuadruplicado el número de personas beneficiarias de procesos educativos, de acuerdo con los registros suministrados. Llama la atención que, si bien el DAFP ha identificado como de mayor dificultad de inserción laboral las discapacidades intelectual, psicosocial, sordoceguera y múltiple, las estadísticas del SENA muestran que, en contraste, la categoría de discapacidad intelectual se ubica entre las que mayor acceso tiene a procesos de formación.

Lo anterior permite establecer una conclusión preliminar: las personas con discapacidad están accediendo a procesos de formación que resultan pertinentes para facilitar su inclusión laboral. En este sentido, puede afirmarse que, dentro de la ruta de inclusión, si se garantiza el acceso efectivo a la educación, también se habilita la etapa de empleabilidad, siempre que existan medidas afirmativas adecuadas que fortalezcan dicha transición, especialmente en escenarios como el de la contratación estatal, lo cual será desarrollado en los apartados siguientes.

En este punto, resulta importante revisar la **Ley 1996 de 2019** “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”, la cual derogó varias disposiciones de la Ley 1306 de 2009 y reforzó los mandatos establecidos en la Ley 1618 de 2013, especialmente lo relativo al derecho al trabajo. De hecho, el artículo 62 de la Ley 1996 de 2019 establece un plazo de cuatro (4) meses para que el Gobierno Nacional expida los decretos reglamentarios necesarios para desarrollar el contenido del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, referido al derecho al trabajo de las PcD, aspecto que ya fue desarrollado en apartados anteriores. Por lo demás, esta ley define con mayor precisión

el concepto de ajustes razonables<sup>46</sup> y se enfoca en la regulación del ejercicio de la capacidad jurídica de las PcD, estableciendo mecanismos como los apoyos, las directivas anticipadas y otras figuras que permiten su participación plena y efectiva en actos jurídicos y en la vida civil, en igualdad de condiciones con las demás personas.

Por otro lado, debe señalarse que el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (en adelante RLCPD) constituye una herramienta fundamental para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las PcD, por lo que es pertinente mencionar la **Resolución 1197 de 2024**<sup>47</sup> la cual establece que la valoración de la condición de discapacidad debe realizarse con base en los parámetros de la **Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF)**, propuesta por la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, se precisa que el proceso de certificación de discapacidad está sujeto a la libre voluntad de la persona y a su autorreconocimiento<sup>48</sup>, lo que constituye un avance en el reconocimiento del enfoque de derechos y autonomía individual en el marco normativo nacional.

La certificación de discapacidad resulta relevante para los fines del presente proyecto normativo, en tanto constituye el documento mediante el cual una persona acredita su pertenencia a la población con discapacidad, así como la categoría específica a la que pertenece. Dicha acreditación será un requisito esencial para efectos de acceder a medidas afirmativas, incluida la posibilidad de celebrar contratos con entidades estatales, en el marco de la normativa de compras y contratación pública. No obstante, se resalta la necesidad de continuar fortaleciendo el procedimiento de certificación, con el fin de que este no solo permita establecer la condición y categoría de discapacidad, sino que también contribuya a determinar con mayor precisión la aptitud laboral de la persona, considerando el grado de severidad de su condición. Esto permitirá orientar de manera más eficiente las acciones afirmativas y los apoyos requeridos para el ejercicio efectivo del derecho al trabajo.

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto por la resolución, el RLCPD se define como la fuente oficial de información sobre esta población en Colombia<sup>49</sup>, base de datos que es utilizada por las entidades estatales como insumo para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, planes, programas y proyectos, orientados a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad<sup>50</sup>. El registro clasifica a la población en las siguientes categorías de discapacidad:

#### GRÁFICA 2. Categorías de discapacidad en Colombia

---

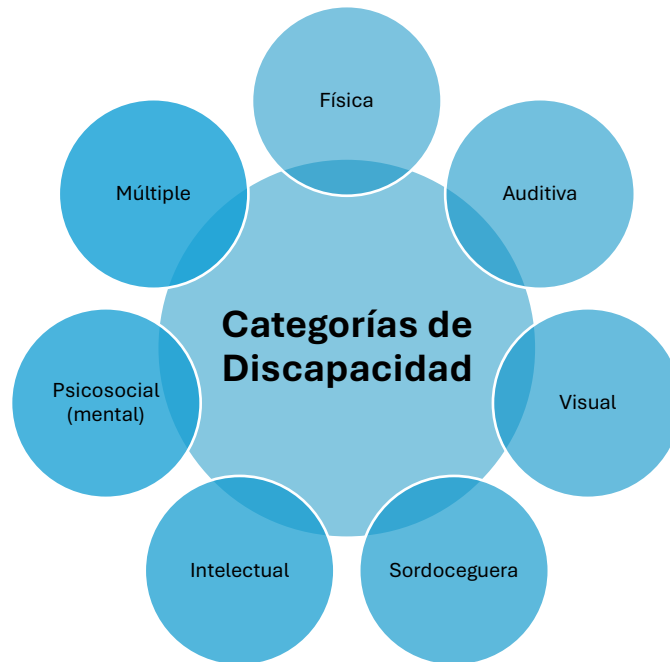
<sup>46</sup> Ley 1996 del 2019, artículo 3: "6. Ajustes razonables. Son aquellas modificaciones y adaptaciones que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales".

<sup>47</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1197 de 2024 "Por la cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad y se deroga la Resolución 1239 de 2022".

<sup>48</sup> Esto puede ser causa de subregistro, igual que lo que se observa en el informe del DANE, anexo de este documento, donde la discapacidad no se valora con categorías sino con habilidades.

<sup>49</sup> A pesar de esto, no pudimos obtener información de este.

<sup>50</sup> Resolución 1197 de 2024, artículo 16.



Fuente: *Elaboración propia con la información de la Resolución 1197 de 2024 del Ministerio de Salud y Protección Social.*

Estas son las categorías de discapacidad que serán tenidas en cuenta en el presente proyecto normativo, de conformidad con la clasificación adoptada por el RLCPD. No obstante, se reconoce la existencia de otras formas de discapacidad que, debido a sus particularidades, aún no se encuentran plenamente reflejadas en dicha clasificación. Este hecho representa una oportunidad de mejora para los responsables del diseño y fortalecimiento del SND, así como para la actualización de los estándares internacionales en los que se fundamenta la política pública de discapacidad en Colombia.

Para concluir este marco normativo general, es relevante resaltar los objetivos trazados por el actual Gobierno nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”* adoptado mediante la **Ley 2294 de 2023**. Esta hoja de ruta reconoce a las PcD como un actor diferencial para el cambio, lo cual implica su inclusión transversal en los ejes estructurantes del desarrollo. En este sentido, se crea el **Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial**, cuya finalidad incluye el fomento del empleo para las PcD en el sector público. Asimismo, se establece la obligación de diseñar una hoja de ruta para la formulación de ajustes razonables que promuevan su vinculación laboral en los sectores público y privado, así como el fortalecimiento de su capacidad emprendedora<sup>51</sup>.

En concordancia con lo anterior, el artículo 77 trata sobre el Plan Nacional de Accesibilidad, y uno de sus aspectos es la accesibilidad y ajustes razonables para las PcD en espacios laborales en el sector público, también se habla del empleo público que aquí ya hemos analizado, y se plantea la creación del programa nacional para la inclusión de PcD a la educación superior.

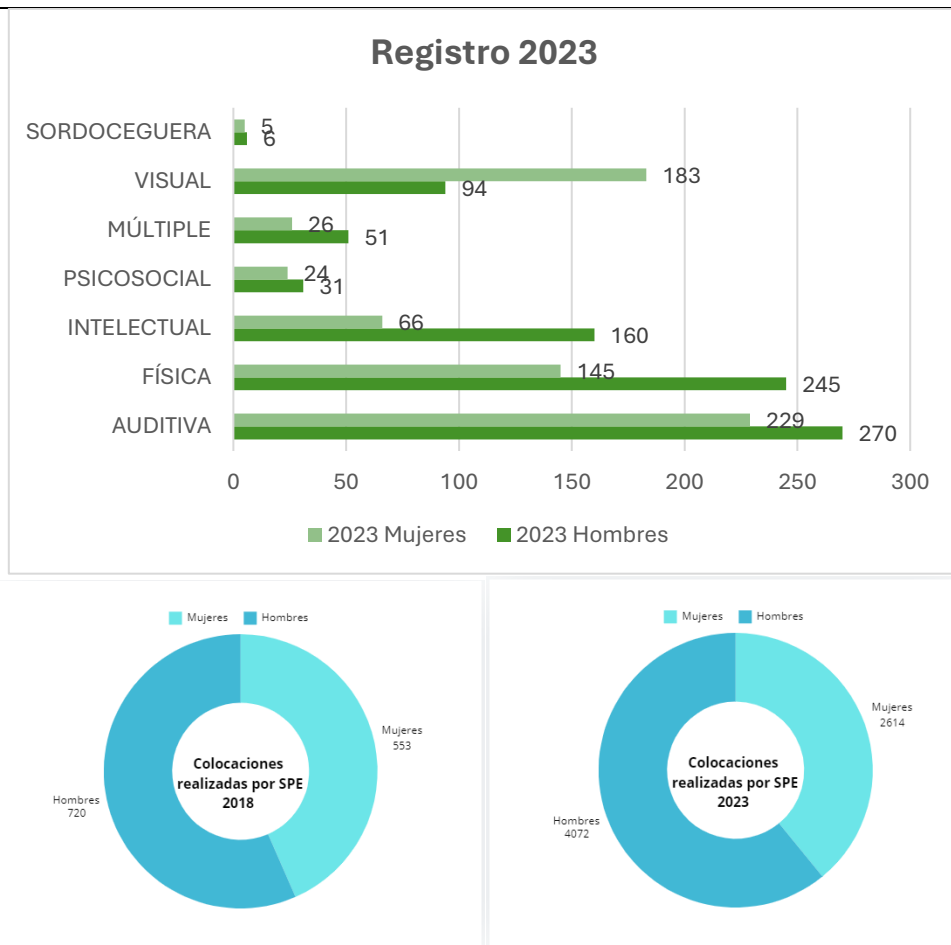
<sup>51</sup> Ley 2294 de 2023, artículo 76.

Con base en el PND, se reconoce a las PcD como sujetos de especial protección constitucional, y se hace imperioso dar relevancia a que, de los 5 indicadores de primer nivel del capítulo denominado “Garantías hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad”, 3 se relacionan con inclusión laboral de las PcD porque tratan del empleo público, de colocaciones en el Servicio Público del Empleo y de cupos de formación profesional integral<sup>52</sup>, y todos están enlazados con el ODS 8. Trabajo y crecimiento.

Al respecto, el **Servicio Público del Empleo (en adelante SPE)**, quien es la entidad adscrita al Ministerio del Trabajo encargada de acercar a las personas a las oportunidades laborales que tienen las empresas, dio respuesta a un derecho de petición de nuestra parte y nos aportó información sobre el número de colocaciones efectivas de PcD que están registradas en dicho sistema, es decir, el acompañamiento que hace esta entidad para ser intermediario entre la demanda de empresas privadas y el perfil de las PcD para que sean contratadas, pero se hace una aclaración y es que el SPE no cuenta con *“la información de empresas certificadas en el tema de discapacidad por el Mintrabajo, por lo cual no podemos establecer si las empresas que registran las colocaciones fueron efectivamente certificadas por dicha entidad”*.

De la misma forma, las cifras presentadas son del periodo 2018-2023, se destaca la distribución por género y por tipo de discapacidad, y se diferencian las cifras de inscripciones respecto de los “colocados”, así:





Fuente: Elaboración propia con datos aportados por SPE.

El comparativo muestra que de 2018 a 2023 aumentó la brecha entre mujeres y hombres, siendo los hombres los que tienen mayor número de colocaciones, y las discapacidades más inscritas son física, visual, auditiva e intelectual.

Por otro lado, como propuestas destacables del PND está la creación del Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad, ya que se reconoce la dispersión de los datos que en este documento también se observará puesto que nuestro propósito de hacer este recuento normativo es evidenciar su efectividad con análisis de datos. Asimismo, la mejora del registro de localización y el procedimiento de certificación, y un numeral de las bases del PND trata sobre “Educación y trabajo inclusivos para garantizar autonomía e independencia”, enfocado al empleo público que, normativamente, como se mostró, está bastante avanzado.

Como conclusión de este marco jurídico, se quiere señalar la necesidad de que las medidas aquí resumidas, en todas las etapas de la vida de la PcD, se cumplan por las autoridades que las tengan a cargo, o que se realicen los desarrollos normativos necesarios para obtener los resultados esperados<sup>53</sup>, ya que la idea de

<sup>53</sup> Aquí se mostraron algunos resultados, con información solicitada a las entidades competentes, sin recibir respuesta de todas, pero se pueden observar las oportunidades de mejora.

plantear la ruta de inclusión es que se observe que son ámbitos concatenados, es decir, en la medida en que existan falencias en el tema de salud, particularmente en el registro y seguimiento de las PcD, o que persistan las barreras para el acceso al sistema educativo; reduce las posibilidades de que la PcD sea incluida a nivel laboral, tanto en el empleo público, como en los contratos estatales, sin dejar de lado que en ambos es posible que una PcD mayor de edad se desempeñe sin tener una profesión o nivel de escolaridad como en cargos técnicos o en contratos de apoyo a la gestión, pero a veces es exigible la educación básica y media.

Lo anterior sin dejar de lado que, como se ha reiterado en este documento, la falencia en cifras<sup>54</sup> y seguimiento es alta, por lo que se celebra que el Plan Nacional de Desarrollo contemple la creación del Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad, porque para desarrollar este proyecto normativo, o inclusive cualquier medida o política pública, al no tener una articulación de entidades y así mismo de datos, no es posible que la misma atienda a la realidad de la población.

- **Normas existentes de contratación pública en favor de las personas con discapacidad y su efectividad**

Entrando en materia de contratación pública, la inclusión de nuevas medidas en favor de las PcD depende de los resultados de las normas vigentes las cuales se exponen a continuación, cronológicamente.

Frente al artículo 24 de la **Ley 361 de 1997** como **factor de desempate**, la Subdirección de Estudios de Mercado Y Abastecimiento Estratégico – EMAE informó que las plataformas transaccionales para las compras y contratación pública administradas por la ANCP-CCE (SECOP I, SECOP II) no tienen la configuración y/o parametrización que permita conocer los procesos competitivos en los cuales se prefirió la oferta de dichos contratistas. La Subdirección de EMAE indica que no es posible ubicar dicha información por no contar con los criterios parametrizados.

Tampoco fue posible identificar los procesos competitivos en los cuales se prefirió a las entidades sin ánimo de lucro constituidas por PcD, acción que tiene fundamento en el artículo 30 ibidem.

Posteriormente, el **Decreto 734 de 2012** reglamentó el artículo 24 de la **Ley 361 de 1997**, consagrando las reglas que debían observar las entidades sometidas al EGCAP a la hora de fijar en el pliego de condiciones los criterios de desempate. Por lo que podría concluirse que, a partir de la vigencia del Decreto 734 de 2012, se instaura la primera acción concreta en favor de las PcD en el ámbito de la contratación pública, al establecer en el artículo 4.2.5.5. la preferencia del proponente singular que acreditara tener vinculado laboralmente por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en las condiciones de discapacidad y que cumpliera con los presupuestos contenidos en la Ley 361 de 1997. Sin embargo, las plataformas (SECOP I, SECOP II) aun no tienen la configuración y/o parametrización para identificar aquellos procesos de selección competitivos en los cuales se hubiese presentado empate durante la etapa de evaluación de ofertas y, por lo tanto, tampoco es posible identificar aquellos procesos de selección en los cuales hubiese sido adjudicado dicha clase de proponentes que cumplan con tal requisito.

<sup>54</sup> Es importante recordar que las cifras fallan por varias razones, que hay un subregistro cuando se depende de los padres de la persona que nace con una discapacidad, porque como se dijo se basa en la autopercepción de la persona, o porque las categorías de discapacidad desconocen particularidades de la discapacidad que se manifiesta.

Posteriormente, la **Ley Estatutaria 1618 de 2013** consagró en el artículo 13 varias exigencias, tanto al Gobierno Nacional, como a otras entidades y autoridades, en materia de inclusión y preferencia de las PcD en el marco de la contratación pública<sup>55</sup>. Sin embargo, solo hasta el 27 de febrero de 2018 se expide el Decreto 392 de 2018 que reguló lo dispuesto en la ley en cita a través de un **puntaje**. Se consulto con la Subdirección de EMAE si, actualmente, las plataformas transaccionales para las compras y contratación pública administradas por la ANCP-CCE (SECOP I, SECOP II) tienen la configuración y/o parametrización para identificar los procesos de contratación adelantados mediante las modalidades de licitación pública y concurso de méritos donde las entidades contratantes hubieran otorgado el 1% del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acreditaron la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, por rango de total de trabajadores de la planta de personal del proponente, o si era posible identificar los contratos donde los proponentes que resultaron adjudicatarios mantuvieron y en los que no mantuvieron en su planta de personal el número de trabajadores con discapacidad que dio lugar a la obtención del puntaje adicional de la oferta. La Subdirección indicó no tener la posibilidad de obtener dicha información.

De todos modos, debido a que este puntaje requiere de un certificado del **Ministerio del Trabajo** que se expide a las empresas con trabajadores con discapacidad, en respuesta a derecho de petición elevado el 3 de octubre de 2024 nos reportan las siguientes cifras desde 2020 a 2023:



<sup>55</sup> Ley 1618 de 2013. Artículo 13 Derecho al Trabajo:

1. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan personas con discapacidad contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y para las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores.

[...]

7. El Gobierno Nacional deberá implementar mediante Decreto reglamentario 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. Tal sistema de preferencias será aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos, y al otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales.

8. Los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, deberán fijar mediante decreto reglamentario, en los procesos de selección de los contratistas y proveedores, un sistema de preferencias a favor de las personas con discapacidad.

*Fuente: Elaboración propia con la información enviada por el Ministerio del Trabajo.*

Se observa que se duplicó el número de certificaciones aprobadas, no obstante el ministerio hace dos aclaraciones importantes: i) la entidad no consolida el tipo de discapacidad, y ii) *“Es importante señalar que nuestra entidad no cuenta con información relacionada con el número de personas vinculadas a la expedición de certificaciones ya que este dato no está registrado en nuestro sistema”*.

Así mismo, se indagó sobre si las plataformas transaccionales para las compras y contratación pública administradas por la ANCP-CCE (SECOP I, SECOP II) tienen la configuración y/o parametrización para identificar los incumplimientos del contrato por parte del contratista por reducción del número de trabajadores con discapacidad acreditados para obtener el puntaje adicional. Sin embargo, no existe un marcador que particularice el registro de un incumplimiento, por cuanto la única posibilidad es consultar el documento anexo cargado para establecer el tipo de incumplimiento.

Finalmente, existe otro **puntaje** en la **Ley 1920 de 2018** *“Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. ley del vigilante”*, reglamentada por el **Decreto 1279 de 2021** *“Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1920 de 2018 y se adicionan unos artículos a la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*.

Se destaca que esta ley, conocida como la Ley del vigilante, se enfoca bastante en el funcionamiento del sector de vigilancia y seguridad privada, y en cómo ciertas empresas pueden obtener licencia para prestar este servicio. No obstante, el artículo 6 plantea una puntuación adicional en licitaciones (se menciona la contratación directa, pero como se señaló, esta no tiene puntaje; y también al concurso de méritos, pero este es para contratar servicios de conocimiento especializado que no aplica al sector) para las empresas de este sector que tengan vinculadas laboralmente con todas las prestaciones a 3 tipos de poblaciones: i) mujeres, ii) PcD, y iii) personas mayores de 45 años.

Su desarrollo en el Decreto 1279 de 2021 aclara que la vinculación es como personal operativo y se da un 3% de los puntos del proceso divididos en la población así: 0,5% al mayor porcentaje de mujeres contratadas, 0,5% al mayor número de mujeres contratadas, 0,5% al mayor porcentaje de PcD contratadas, 0,5% al mayor número de PcD contratadas, 0,5% al mayor porcentaje de mayores de 45 años contratados, y 0,5% al mayor número de mayores de 45 años contratados. A todo esto, se le hará un seguimiento en la ejecución del contrato para verificar que se mantenga la vinculación de esas poblaciones, en las condiciones con las cuales obtuvieron el puntaje.

Finaliza con la obligación de la ANCP-CCE, a través de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico (en adelante Subdirección de EMAE), de realizar un reporte cada año que refleje *“la diferencia entre el puntaje del adjudicatario y el puntaje del proponente ubicado de segundo en el orden de*

*elegibilidad en los contratos que celebren las empresas o cooperativas de vigilancia y seguridad privada en la modalidad descrita, así como también una revisión estadística del incentivo otorgado(...)"<sup>56</sup>.*

Aquí es necesario incorporar pronunciamientos recientes sobre este decreto reglamentario por parte del Consejo de Estado, ya que en primer lugar el 27 de septiembre de 2023 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con Magistrado ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas, resolvió la medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte demandante dentro del medio de control de nulidad simple en contra del Decreto 1279 de 2021. En esta providencia, la Alta Corte identificó que lo relacionado con el concepto de la abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, se tuvo en cuenta en la memoria justificativa pero no en los considerandos, por lo que se expidió irregularmente por desconocer lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019.

Por tanto, se decretó la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 1279 de 2021, lo cual fue recurrido mediante el recurso de súplica resuelto en providencia del 28 de octubre de 2024, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con Magistrado ponente William Barrera Muñoz, en donde se confirmó lo dicho en la providencia recurrida y adicionó como argumentos que el puntaje señalado en el decreto era un factor ajeno al objeto del contrato, porque se basaba en la composición de la planta de personal de los proponentes, lo cual es subjetivo y excede la potestad reglamentaria porque consagra una excepción al artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, lo cual solo se puede hacer mediante ley. En esa medida se justificó la suspensión provisional del decreto mencionado.

No obstante, en el marco de la presente investigación fue posible hacer un análisis con el objeto de establecer si las entidades estatales estaban cumpliendo lo dispuesto en el Decreto 1279 de 2021 y fijaban en sus pliegos de condiciones la regla que otorgaba dicho puntaje en favor de las PcD, además de identificar el volumen de PcD favorecidas en la muestra seleccionada. Los resultados del análisis fueron plasmados en el Informe Subdirección EMAE - Inclusión PcD.

En síntesis, se seleccionó un conjunto de 906 procesos de selección, por un valor de \$ 4.489.222.676.605 por 347 entidades públicas, publicados a través de las plataformas SECOP I y SECOP II, cuyo objeto estaba relacionado con el servicio de vigilancia, adjudicados entre el 14 de octubre del 2021 y el 31 de agosto de 2023. El conjunto de datos se obtuvieron del portal de Datos Abiertos, bajo los filtros de i) Selección de campos de información comunes entre las dos (2) plataformas, de acuerdo con el mapeo de variables que realiza el grupo de análisis de datos; ii) Homogeneización del nombre de los campos de información seleccionados en ambas plataformas; iii) Estandarización de la información geográfica de los contratos, utilizando diccionarios geográficos que el grupo de análisis de datos ha construido; iv) Unión de la información de las dos (2) plataformas en una sola base de datos; v) Unión de las bases de datos provistas por el solicitante y vi) Contratos de Licitación pública, mediante las siguientes palabras clave: "vigilancia/vigilancia, privada/vigilancia, seguridad privada/seguridad privada".

<sup>56</sup> Decreto 1279 de 2021, artículo 2.2.1.2.4.2.13.

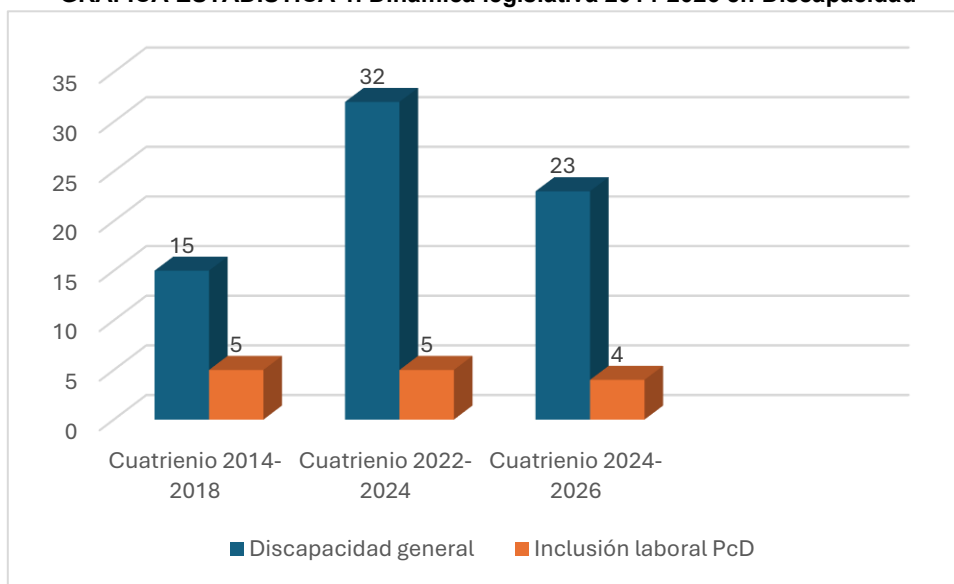
En la revisión de una muestra aleatoria de 20 procesos de selección, la Subdirección de Gestión Contractual identificó que, para el 40% de los procesos de selección, las entidades estatales no incluyeron la regla contenida en el Decreto 1279 de 2021, sobre el puntaje adicional. Por otro lado, el 60% restante en donde la entidad si estableció las reglas del Decreto 1279, en beneficio de las PcD, solo en el 50% de ellos hubo proponentes a los cuales se les otorgó el puntaje adicional y le fue adjudicado el contrato y sumaron 34 PcD vinculadas a la ejecución contractual.

En suma, a modo de conclusión, es necesario señalar que no es posible medir la aplicación de las medidas hasta ahora implementadas (criterios de desempate y puntajes), salvo en el caso del decreto reglamentario de la Ley del vigilante, siendo responsabilidad de la Subdirección de EMAE publicar anualmente un reporte, pero hasta el momento no se ha publicado este documento. Sin embargo, los estándares internacionales aconsejan que no sean los puntajes la medida para incorporar criterios sociales en los procesos de contratación, con lo cual se considera conveniente estudiar nuevas medidas, y establecer sistemas de medición para las existentes y las nuevas. De otro lado, frente al puntaje regulado por el Decreto 1279 de 2021, según resultados del análisis a los procedimientos de selección, resulta imperioso establecer mecanismos de seguimiento y cumplimiento de las disposiciones que incorporan medidas en favor de las PcD, en la medida en que, existiendo el incentivo en la normativa, existía una omisión en la incorporación de dicha regla por parte de las Administraciones.

**iii) Antecedentes legislativos**

Este numeral pretende rescatar medidas en favor de las PcD que han cursado en el Congreso de la República de Colombia, pero que han sido archivadas por diferentes causas. A su vez, quiere reflejar la realidad legislativa en favor de las PcD, ya que muestra Proyectos de Ley (en adelante, PL) en trámite que pueden cambiar la realidad jurídica de esta población.

**GRÁFICA ESTADÍSTICA 1. Dinámica legislativa 2014-2026 en Discapacidad**



Fuente: *Elaboración propia con información de Congreso Visible con corte a 9 de octubre de 2024*<sup>57</sup>

**CUATRIENIO 2014-2018: 15 relacionados, 5 destacados.**

- *“Por medio de la cual se establecen medidas de protección para personas en condición de discapacidad y se dictan otras disposiciones”*

No. Senado 11/15 – Publicación: Gaceta 540 de 2015 – Estado: Archivado por tránsito de legislatura.

**Relevancia:** El artículo 18 proponía medidas de teletrabajo para PcD y el artículo 19 una indemnización por despido sin justa causa, que ya se encuentra en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

- *“Por la cual se promueve el acceso al trabajo para personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones”*

No. Senado 18/15 – Publicación: Gaceta 536 de 2015 – Estado: Retirado por el autor.

**Relevancia:** Se enfoca en la discapacidad física, y busca modificar el Código Sustantivo del Trabajo con medidas en favor de las PcD, particularmente el tema de ajustes razonables, terminación del contrato y despidos colectivos. También da beneficios tributarios al sector privado por la contratación de PcD, lo cual actualmente ya existe.

- *“Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social que protege el ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad”*

No. Senado 38/17 – Publicación: Gaceta 647 de 2017 – Estado: Archivado por tránsito de legislatura.

**Relevancia:** El artículo 5 propende como deber frente a las PcD generar censos y estadísticas para medir con indicadores la inclusión social, el artículo 18 trata de que se deben garantizar programas para inserción e inclusión laboral, así como para la obtención, progreso y conservación del empleo. El artículo 47 indica como compromiso del Estado *“establecer mecanismos que favorezcan la formalización del empleo y la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad en el ámbito público y privado”*. Particularmente, el artículo 54 le impone al Estado generar programas de empleo para aumentar tasas de ocupación, incluyendo a las personas que adquirieron una discapacidad en el desarrollo de sus funciones.

Asimismo, el artículo 56 dice que se deben crear oportunidades de empleo y velar por orientación, capacitación y formación profesional para las PcD, fortaleciendo sistemas y entidades dedicadas a la ubicación laboral, para propender por la inclusión laboral. Por otra parte, la ley menciona un sistema de preferencia en la adjudicación y celebración de contratos, donde el porcentaje no podrá ser menor a 1%. Trata del empleo público, y termina con una disposición (artículo 61) sobre promover el emprendimiento de las PcD con: i) creación de unidades productivas, empresariales cooperativas, ii) programas de capacitación técnica y empresarial, iii) líneas de crédito, iv) promoción y difusión de los productos con tecnología, v) programas de intermediación de mercados y vi) *“en los procesos de contratación de bienes, servicios u obras convocados por entidades públicas, las empresas de estas personas tendrán preferencia en igualdad de condiciones con las demás empresas para contratar”*.

<sup>57</sup> Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/>

- *“Por medio de la cual se garantiza y asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con trastorno del espectro autista”*  
No. Cámara 46/17 – Publicación: Gaceta 617 de 2017 – Estado: Archivado por tránsito de legislatura.  
**Relevancia:** Se definen los trastornos del espectro autista y el artículo 6 los incluye en la categoría de discapacidad mental. El artículo 13 señala como medida para el acceso al empleo que las empresas públicas o privadas dedicadas a oferta y demanda de empleo (podría ser el Servicio de Empleo Público o Inclúyeme) tengan una sección accesible para PcD incluidas las personas con TEA; y el artículo 14 dispone que el SENA haga lo propio a través de ferias empresariales-laborales.
- *“Por medio de la cual se establecen medidas de inclusión para la población con discapacidad auditiva”*  
No. Senado 132/17 – Publicación: Gaceta 816 de 2017 – Estado: Archivado por tránsito de legislatura.  
**Relevancia:** No contiene temas de inclusión laboral y se centra en el servicio social en inclusión a población sorda, que trata de la promoción del lenguaje de señas y que esto se una con el servicio social obligatorio de los estudiantes de educación media.

**CUATRIENIO 2018-2022: 32 relacionados, 5 destacados.**

- *“Por medio del cual se adiciona el marco sancionatorio a la Ley de Discapacidad”*  
Nos. Cámara 35/18 y 11/21 – Publicación: Gacetas 564 de 2018 y 951 de 2021 (mismo autor) – Estado: Archivados por tránsito de legislatura.  
**Relevancia:** El marco sancionatorio se centra en artículos de la Ley 1618 de 2013 que se refieren a accesibilidad, transporte público, derecho a la información y las comunicaciones, derecho a la cultura, recreación y deporte, y las consecuencias que trae incumplir con esas obligaciones. No se señala la autoridad competente para llevar el proceso sancionatorio y establece diferentes multas.
- *“Por medio del cual se incentiva la inclusión laboral de las personas con discapacidad, se eliminan palabras no inclusivas; y se modifica la Ley 1429 de 2010”*  
Nos. Cámara 614/21 y 123/21 (mismo autor) – Publicación: Gacetas 434 y 959 de 2021 – Estado: Archivados por tránsito de legislatura.  
**Relevancia:** Se refiere a la ley de formalización y generación de empleo, y busca que en los programas que se desarrollen con ocasión de esta tengan prioridad las PcD, y no solo los jóvenes con discapacidad, además de una medida tributaria, lo cual actualmente ya figura en la Ley 1429 de 2010 (arts. 3 parágrafo 5 y 10 parágrafo 1).
- *“Por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones”*  
No. Cámara 422/21 – Publicación: Gaceta 38 de 2022 – Estado: Archivado por tránsito de legislatura.  
**Relevancia:** Se reserva la participación gratuita de por lo menos el 1% en “reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional, y que tengan por objeto la promoción de emprendimientos, nuevos comercios o similares” a todas las poblaciones señaladas incluyendo las PcD a través de ESALES para que puedan dar a conocer sus actividades y/o negocios de emprendimiento;

por tanto, las entidades organizadoras públicas o privadas deben dar cumplimiento a esta disposición. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará lo dispuesto y el incumplimiento se considerará causal de mala conducta.

**CUATRIENIO 2022-2026: 23 relacionados, 4 relacionados.**

- *“Por medio del cual se adiciona el marco sancionatorio a la Ley de Discapacidad”*  
 No. Cámara 37/22 (mismo autor) – Publicación: Gaceta 856 de 2022 – Estado: Retirado por el autor.  
**Relevancia:** Igual al del cuatrienio anterior.
- *“Por el cual se modifican los artículos 13, 54 y 67 de la Constitución Política de Colombia propendiendo por acelerar la igualdad, inclusión, el desarrollo de la autonomía, la prevención del estigma y la discriminación de las personas con discapacidad en Colombia - Colombia libre de barreras”*  
 No. Senado 14/24 – Publicación: Gaceta 1314 de 2024 – Estado: En trámite.  
**Relevancia:** Este proyecto de acto legislativo, modifica el artículo 13 de la constitución obligando al Estado a garantizar la inclusión plena de las PcD, particularmente señala que se deben implementar medidas diferenciales para asegurar su autonomía y que se deben desarrollar normas en ese sentido que sean evaluadas y se les haga seguimiento. Para el artículo 54 se cambia la palabra minusválido por PcD y también incluye temas de educación en el artículo 67.
- *“Por medio del cual se establecen medidas y mecanismos de atención integral, protección e inclusión de las personas con trastorno del espectro autista, trastorno del neurodesarrollo y en condiciones similares, y se dictan otras disposiciones”*  
 No. Senado 137/24 – Publicación: Gaceta 1338 de 2024 – Estado: En trámite.  
**Relevancia:** Se incluyen medidas para garantizar un seguimiento estadístico de esta población y que todos los censos la incluyan para que sirva como insumo en la construcción de políticas públicas, crea el comité de inclusión, y cierra este proyecto de ley con el artículo 22 que dice: *“Ingresos laborales. Tanto el Ministerio de Trabajo como el sistema de compras públicas nacionales diseñarán una estrategia de estímulos de contratación y permanencia en todos los niveles laborales y contractuales para las personas con Trastorno del Espectro Autista con trastornos del neuro desarrollo y en condiciones similares, con el objetivo de facilitar su inserción laboral”*.
- *“Por medio de la cual se reconocen y protegen los derechos de las personas con trastorno del espectro autista – TEA”*  
 No. Senado 193/24 – Publicación: Gaceta 1394 de 2024 – Estado: En trámite.  
**Relevancia:** Busca que se genere la política pública para las personas con TEA, el artículo 9 establece medidas de inserción laboral indicando que el Ministerio de Trabajo y el SENA deben elaborar una oferta semestral de acceso laboral integrando sector público y privado. El artículo 10 señala que el SENA y las entidades territoriales harán ferias empresariales para que estas personas participen, y el artículo 11 toma medidas respecto al censo de las personas con TEA.

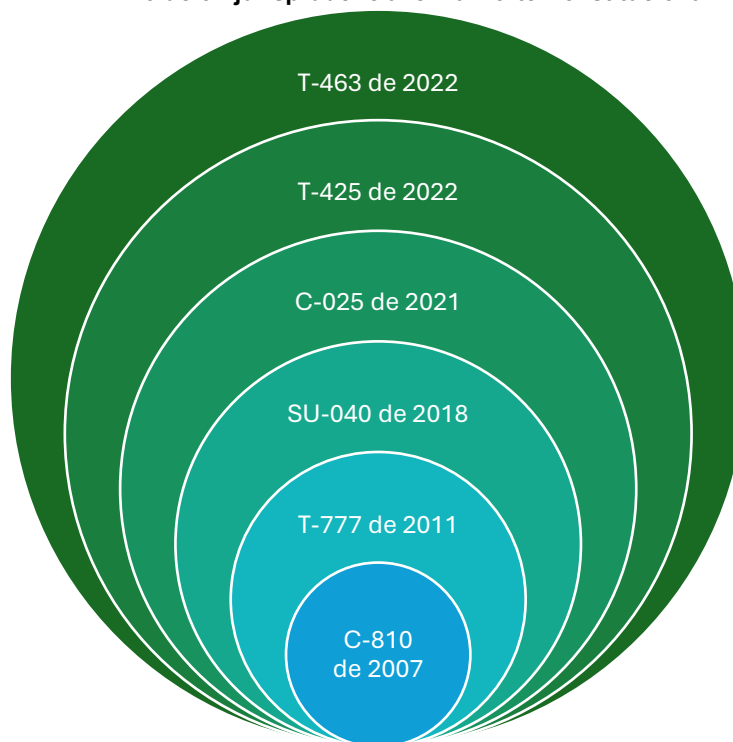
GRÁFICA 3. Línea del tiempo



Fuente: *Elaboración propia con información de Congreso Visible con corte a 9 de octubre de 2024*<sup>58</sup>

#### iv) Análisis jurisprudencial

**GRÁFICA 4. Evolución jurisprudencial en la Corte Constitucional**



Fuente: *Elaboración propia con información de la Corte Constitucional con corte al 9 de octubre de 2024.*

Como respaldo al proyecto normativo que se busca proponer, se destacan pronunciamientos de la Corte Constitucional que traen reglas para la inclusión laboral de las PcD. Comenzamos con la **Sentencia C-810 de 2007**<sup>59</sup>, que estudia la constitucionalidad de unos apartes del artículo 32 de la Ley 361 de 1997, diferenciando los conceptos de incapacidad y persona inválida, ya que el primero alude a limitaciones continuas por

<sup>58</sup> Disponible en: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/>

<sup>59</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-810 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

enfermedad que le impiden el desarrollo social, y la invalidez, de acuerdo con la Convención 159 de la OIT, señala que es la persona con posibilidades reducidas de trabajo por deficiencias físicas o mentales debidamente reconocidas.

Lo anterior ocasiona dificultades en la obtención y conservación del empleo, pero para limitaciones sobrevinientes está la estabilidad laboral reforzada y programas de rehabilitación y capacitación, así como la reincorporación del trabajador; sin embargo, si se cuenta con la limitación y no se ha obtenido empleo es más difícil lograrlo por la baja adaptación de las empresas a PcD.

En todo caso, la sentencia indica que, a diferencia del Convenio de la OIT mencionado, la jurisprudencia de la corporación habla de deficiencias físicas, sensoriales, psicológicas, y que la reincorporación depende de que la persona pueda cumplir las funciones y no comporte un riesgo para su integridad, puesto que si esto se incumple puede conducir a la terminación del contrato.

Como la demanda es contra el artículo 32 de la Ley 361 de 1997 sobre los talleres de trabajo protegido, la Corte los define como lugares para desarrollar habilidades laborales con instructores debido a que se cuentan con habilidades mínimas, con el fin de llegar a un empleo ordinario, pero antes se desarrollan actividades formativas que se conocen como “trabajo protegido”. No obstante, la alta corporación hace dos aclaraciones: i) no hay contrato de trabajo entre la PcD y el taller, y ii):

*“Los talleres de trabajo protegido corresponden a una medida de acción positiva que sólo se proyecta sobre las personas severamente limitadas con miras a lograr los propósitos de adaptación o readaptación laboral y que, en tal sentido, difiere de otras medidas de acción positiva que brindan protección al discapacitado, haciéndolo sujeto de un tratamiento favorable cuando concurre a obtener un empleo en la administración pública o en la empresa privada junto con personas no afectadas por ninguna limitación. Sin embargo, la Corte considera de importancia precisar que las labores productivas cumplidas en los talleres de trabajo protegido no pueden encubrir una relación laboral o convertirse en pretexto para que el organizador del respectivo taller explote el trabajo de los discapacitados y, por lo tanto, condicionará la declaración de exequibilidad a entender que dichos talleres tienen por objeto actividades formativas, de integración social o de rehabilitación sin ánimo de lucro para el organizador del taller, de personas con diversidad funcional severa y que la relación existente entre ellas y el taller no corresponde a una relación laboral”.*

Con lo visto, la importancia de esta jurisprudencia está dada por una medida afirmativa como los “talleres de trabajo protegido” que pueden ser utilizados en el marco de la contratación estatal para buscar que quienes presten servicios al Estado lo hagan desde su máximo desarrollo alcanzado.

Por otra parte, está la **Sentencia T-777 de 2011**<sup>60</sup> que profundiza en la estabilidad laboral reforzada de las PcD la cual es importante, entre otros, porque el derecho al trabajo para esta población asegura otros derechos fundamentales como la autonomía, dignidad humana e igualdad; y que en todo caso vía tutela se puede lograr el reintegro cuando existió despido, sin perjuicio de que en ocasiones habrá justas causas para el mismo y estas personas podrán ser desvinculadas con el debido proceso.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-777 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Aquí se diferencian dos situaciones: i) trabajador con discapacidad y dictamen de pérdida de capacidad laboral y ii) trabajador no calificado que está en debilidad manifiesta, lo cual no impide su derecho a la estabilidad laboral que no depende de la calificación sino de demostrar la desmejora de la salud del trabajador en la ejecución del contrato. Para la procedencia de la estabilidad laboral en contrato laboral fijo o de obra o labor:

*“(…) en los eventos en los que se advierta (i) que subsisten las causas que dieron origen al nacimiento de la relación laboral; (ii) en el entendido de que un tercero continua cumpliendo con tales funciones y; (iii) se observe que el trabajador ha cumplido adecuadamente con sus obligaciones derivadas de la misma, tiene el derecho a conservar su trabajo, o a ser reubicado de acuerdo con sus circunstancias, sin que el cumplimiento del término pactado implique su desvinculación laboral, salvo que medie la autorización del funcionario de trabajo correspondiente.”*

Cierra la sentencia, señalando que los derechos de las PcD no son absolutos y que se puede seguir un debido proceso para que el despido sea autorizado por justas causas. Esto puede ser un referente para el proyecto normativo en la medida en que puede que las PcD sean contratadas directamente o estén vinculados a un contratista del Estado, y como los contratos con el Estado tienen un propósito específico de satisfacer una necesidad de interés público, es decir, no tienen vocación de permanencia, es importante conocer estas nociones para aplicarlas en caso de que a ello de lugar la inclusión laboral de las PcD en la contratación pública.

La **Sentencia SU-040 de 2018**<sup>61</sup> evaluó otro aspecto de la estabilidad laboral reforzada para las PcD, y es cuando existe una vinculación por contrato de prestación de servicios. *“La Corte ha acudido a varias fórmulas para resolver los casos que envuelven una estabilidad laboral reforzada y que el tipo de vinculación no ha sido un obstáculo para conceder dicha protección, aceptando que la misma procede en contratos de prestación de servicios independientes”*<sup>62</sup>. Por otro lado, la **Sentencia C-025 de 2021** estudió la demanda de los artículos 6 (parcial) y 53 de la Ley 1996 de 2019, y acuñó el concepto del “modelo social de la discapacidad”, así:

*“(…) la perspectiva actual y vigente, comprende la discapacidad desde el modelo social, el cual sostiene que el origen de la discapacidad no atiende a factores religiosos o médicos, sino sociales. En otras palabras, comprende que la discapacidad no es del sujeto sino que surge de las barreras externas asociadas a la comunidad en general. Parte del reconocimiento de goce y ejercicio de los derechos humanos a favor de todas las personas con discapacidad. Los principios esenciales del modelo social de discapacidad son la autonomía e independencia, la dignidad humana, la igualdad, la inclusión, la accesibilidad universal, entre otros. Sobre este nuevo paradigma la doctrina sostiene que parte de dos presupuestos: (i) las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad. Esto se fundamenta en el principio de la dignidad humana que comprende al ser humano como un fin y no como un medio; y (ii) la discapacidad es generada por factores sociales y estructurales que deben ser modificados para garantizar que esta población goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones. Sobre este segundo presupuesto, se ha señalado que “no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social”.*

<sup>61</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-040 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>62</sup> Reiterado por las Sentencias de la Corte Constitucional T-208 y T-227 de 2024.

*Igualmente, el modelo social reconoce que las personas con discapacidad pueden tomar el control de su vida, esto es, tener una vida independiente en la que pueden tomar sus propias decisiones basadas en su voluntad y preferencias.*

Para el proyecto normativo cobra relevancia porque se entiende la discapacidad no originada por las causas médicas sino por las barreras que tiene la persona que las posee para gozar de sus derechos en igualdad de condiciones, y para esto requiere tomar el control de su vida, teniendo una vida independiente que se puede garantizar con las medidas de inclusión laboral.

De igual forma, la **Sentencia T-425 de 2022**<sup>63</sup> señala que la jurisprudencia de la Corte ha reiterado que en ningún caso las limitaciones de una persona deben obstaculizar su vinculación laboral, salvo que esto sea incompatible o insuperable con las funciones del cargo a desempeñar, es decir, no puede ser motivo de restringir el acceso al cargo a menos que se demuestre lo anterior, y una vez acceda al empleo se deben hacer los ajustes razonables. A su vez, hace hincapié en el efecto que el empleo tiene en la autonomía, autoestima y realización personal de la persona, y en las cifras del DANE que reflejan la alta tasa de desempleo de las PcD en comparación con las personas sin discapacidad, lo cual genera pobreza. Cierra la sentencia señalando lo que la Corte Constitucional ha decantado sobre la condición de persona de especial protección constitucional de las PcD:

*“En el caso de las personas en condición de discapacidad, la Constitución y la jurisprudencia les ha reconocido el estatus de sujetos de especial protección constitucional. Por tal razón, el Estado debe brindar en su favor una protección reforzada a sus derechos, con el ánimo de fomentar condiciones igualitarias de participación en la sociedad, y goce de los bienes y servicios que ofrece. Desde el punto de vista del enfoque social, la inclusión de las personas en condición de discapacidad comporta un ejercicio democrático que reivindica la diferencia. Así como la causa de la discapacidad, entendida como “la desventaja o restricción de actividad, causada por la organización social”, es netamente social y no individual, las medidas para conjurarla corresponden al conglomerado social y no únicamente a quien padece una “deficiencia” física o mental. De esta suerte que, “si el modelo rehabilitador se centra en la normalización de las personas en condición de discapacidad, el modelo social aboga por la normalización de la sociedad, de manera que ésta llegue a estar pensada y diseñada para atender las necesidades de todos.*

*(...) a través de la realización de ajustes razonables. Aquellos son definidos como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas en condición de discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. La realización de estos ajustes razonables debe ser asegurada en principio por el Estado, con el fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación. Sin embargo, aquellos no implican asumir una carga desproporcionada o imposible.*

*A través de dichos mecanismos, deben eliminarse las barreras que podría enfrentar una persona en condición de discapacidad y que conduzca a la denegación u obstaculización del ejercicio pleno de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad”.*

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-425 de 2022, M.P. Hernán Correa Cardozo.

Para terminar, la **Sentencia T-463 de 2022**<sup>64</sup> indica los postulados que se derivan de la Constitución Política para la protección a las PcD:

*“Las personas en situación de discapacidad gozan de una protección constitucional reforzada (Arts. 1, 13, 47 y 54, CP). La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado el alcance de los postulados básicos que se derivan de estas disposiciones constitucionales: (i) la igualdad de derechos y oportunidades entre todas las personas, con la consiguiente prohibición de cualquier discriminación por motivos de discapacidad, (ii) el derecho de las personas en situación de discapacidad a que se adopten todas las medidas necesarias para poder ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones con los demás, y (iii) el deber estatal correlativo de otorgar un trato reforzado a las personas en situación de discapacidad”.*

Y acuña el concepto de discapacidad invisible u oculta, que justifica que este proyecto normativo busque una inclusión por categorías de discapacidad y no para la discapacidad en general, ya que se genera una discriminación dentro de una población tradicionalmente discriminada:

*“un tipo de discapacidad que ha sido denominado por la doctrina como invisible u oculta. Esta discapacidad, a diferencia de la física que es visible, tiene síntomas menos evidentes. “Ejemplos de estas discapacidades ‘invisibles’ incluyen: condiciones mentales como la depresión, la ansiedad, o la esquizofrenia; trastornos cognitivos relacionados con el accidente cerebro-vascular, lesión cerebral, o la enfermedad de Alzheimer; y condiciones de dolor crónico y enfermedades autoinmunes como el síndrome de la fibromialgia, el síndrome de distrofia simpática refleja, lupus, artritis reumatoide, y varios otros.” Las personas con discapacidades invisibles se enfrentan a las mismas barreras en la función, calidad de vida y discriminación que aquellas con discapacidades físicas claramente manifiestas; sin embargo, suelen estar sujetas a una estigmatización adicional: su condición es puesta en duda al no resultar evidente. La discapacidad oculta tiene efectos complejos en la vida de las personas pues los demás pueden considerar que no requieren de ningún tipo de ajuste en su día a día y esto las ubica en una situación de desventaja y desigualdad frente a la sociedad. Ante esta situación, deben plantearse ajustes particulares, dirigidos al relacionamiento concreto, o a la carga de tareas que deben asumir estas personas de acuerdo con sus síntomas y dificultades específicas. Sobre el punto la Sala volverá más adelante al abordar el estudio sobre la especial protección constitucional de la que son titulares las personas en condición de discapacidad”.*

Como se ha establecido, es importante que esto se tenga en cuenta en la contratación estatal enfocando los esfuerzos de las entidades en buscar que estas personas puedan proveer bienes y servicios, y que la entidad compruebe la posibilidad que tienen de desempeñar las actividades haciendo los ajustes razonables a cargo de la entidad y su presupuesto, sin que implique, en palabras de la Corte, asumir una carga desproporcionada o imposible.

**v) Experiencia internacional**

**- Unión Europea con énfasis en España**<sup>65</sup>

**MAPA DE CONOCIMIENTO 2. Medidas afirmativas en la contratación estatal de la Unión Europea, con énfasis en España**

<sup>64</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-463 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>65</sup> Basado en el libro: Moreno Molina, José Antonio. Compra Pública Socialmente Responsable – Inclusión de las personas con discapacidad, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.



Fuente: *Elaboración propia con información del libro: Moreno Molina, José Antonio. Compra Pública Socialmente Responsable – Inclusión de las personas con discapacidad, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022.*

Es fundamental comenzar por destacar las razones de que en la Unión Europea se hayan implementado tantas y tan diversas medidas en favor de las PcD en la contratación pública, que son referentes para Colombia; en primer lugar por la cantidad de población, ya que para 2020 la quinta parte de la población de Europa tenía alguna discapacidad, también porque se ve en la contratación pública una herramienta para impulsar políticas públicas, de igual forma lo ha visto Colombia, como se verá en el numeral 6 de este documento sobre medidas afirmativas; y por último la magnitud de los recursos inmersos en la contratación pública europea, esto es, el 19% del producto interno bruto comunitario, lo que es una gran oportunidad de empleo y trabajo digno.

España es parte de la Convención ONU, mencionada al inicio de este escrito, desde el 30 de marzo de 2007, el mismo día que se abrió para suscripción de los estados, y como se observará ha tomado las medidas necesarias para la inclusión de la discapacidad en cumplimiento de este tratado, así como de la Agenda 2030, ya mencionada también.

Respecto de la normativa principal de contratación pública, para la Unión Europea es la Directiva 2014/24/UE, y en España es la Ley 9/2017 (en adelante LCSP 2017). Sobre la directiva es necesario mencionar 3 pilares con relevancia para nuestro estudio: i) compra pública estratégica, ii) criterios de adjudicación y iii) condiciones de ejecución del contrato. Sobre la ley española, esta va más allá de la directiva e impone a toda la contratación tener en consideración criterios sociales y ambientales<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Esto fue incorporado en Colombia, entre otros, por el Decreto 142 de 2023, pero no con la misma fuerza que es España donde se elevó a nivel de principio de la contratación pública.

En todo caso, para el autor MORENO MOLINA, la inclusión de las PcD en la contratación pública europea está en fase inicial y hay mucho camino por recorrer, a pesar de que como veremos existen varias medidas ya implementadas de las cuales conoceremos algunos resultados destacables; el autor señala que los tribunales administrativos comportan una barrera para la introducción de los criterios sociales, pero estos desde ya se anuncia son un principio general de la ley española.

Con el contexto anterior, las medidas que se estudiarán son: i) criterios sociales como principio general, ii) accesibilidad en la contratación pública, iii) planeación de la actividad contractual, iv) división en lotes de los contratos, v) consultas preliminares de mercado, vi) consideraciones sociales en los pliegos, vii) prohibición de contratar empresas que incumplan cuota de trabajadores con discapacidad, viii) criterios de adjudicación de los contratos, ix) creación de la comisión interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, x) ofertas anormalmente bajas por incumplir obligaciones sociales, xi) condición social especial de ejecución del contrato, xii) reserva de contratos a centros especiales de empleo o empresas de inserción, y xiii) enclaves laborales.

Como introducción a estas medidas está el concepto de contratación pública socialmente responsable o contratación pública estratégica de carácter social cuyo entendimiento e incorporación es una necesidad en la contratación pública de la Unión Europea, con lo cual se puede lograr, entre otros, la inclusión social, creación de empleo, cumplimiento de derechos sociales y laborales, y responsabilidad social de las empresas, así como un desarrollo sostenible e integrador.

Sin embargo, eso que se puede lograr con las consideraciones sociales también debe aportar valor social al gasto público mejorando las prestaciones que son el objeto del contrato. Aquí es importante citar la definición de la contratación pública socialmente responsable de la guía de la comisión europea sobre aspectos sociales en las contrataciones públicas:

*“aquella cuyo objetivo es abordar la repercusión que los bienes, servicios y obras adquiridos por el sector público tienen en la sociedad. Reconoce que a los compradores públicos no sólo les interesa comprar el menor precio posible u obtener la mejor relación calidad-precio posible, sino que también quieren garantizar que la contratación genere beneficios sociales y evite la aparición de efectos sociales adversos durante la ejecución del contrato o los mitigue.”<sup>67</sup>*

Incluir la discapacidad en la contratación pública es una representación de la vinculación de esta con las políticas sociales, por lo que en España en 2019 se genera el plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable que, entre otros, obliga a las entidades a incentivar que sus proveedores contraten PcD, lo cual es lo que ha hecho Colombia con los Decretos 392 de 2018 y 1279 de 2021, pero se deja en manos del sector privado unas medidas afirmativas en las que tiene mayor responsabilidad el Estado.

Finalmente, sobre las medidas mencionadas hay un concepto fundamental y es la transversalidad de las políticas de discapacidad que busca que no se desarrollen acciones específicas para esta población, sino que en cada acción de carácter general donde el Estado sea responsable, se tendrán en cuenta las necesidades de las PcD. Respecto de la incorporación de criterios sociales en las licitaciones y adquisiciones, deben estar

<sup>67</sup> Moreno Molina, José Antonio. Compra Pública Socialmente Responsable – Inclusión de las personas con discapacidad, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022. Pág. 28.

vinculados al objeto del contrato, y en España, la Junta de Castilla y León, por ejemplo, establece: la exigencia de un porcentaje mayor de vinculación de PcD al exigido en la ley y sobre todo que tenga en cuenta a las discapacidades de más difícil vinculación, entre otras.

- **Criterios sociales como principio de la contratación pública:** busca que en todos los procesos se fijen criterios sociales siempre que guarden relación con el objeto del contrato y para una mejor relación calidad-precio y mejor eficiencia del gasto público. Se debe motivar la fase del proceso en el que se incluyen y cuando se diseñen criterios de adjudicación se debe procurar lograr una gran calidad por aspectos sociales vinculados al objeto del contrato. Esto se establece como principio porque estos se caracterizan por su transversalidad que hace que se manifiesten en todas las fases contractuales.
- **Accesibilidad en la contratación pública:** se refiere a determinar medios de comunicación admisibles, diseño de elementos instrumentales, implantación de trámites procedimentales para que puedan ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas. Esto, consideramos, es importante por la contratación electrónica en Colombia a través del SECOP que debe ser cubierto por el principio de accesibilidad que ya está incorporado en nuestra legislación por la Ley 1618 de 2013<sup>68</sup>. Lo anterior ayuda a fomentar la autonomía digital en los colectivos en riesgo de exclusión digital, es decir, aquellos que por sus circunstancias carecen de la posibilidad de acceder a los servicios electrónicos del sector público en condiciones de igualdad con los demás.

También en España se habla de la accesibilidad digital en la adquisición de bienes, productos y servicios, y de accesibilidad de las PcD en la tramitación de contratos, esto debido a que en Europa “solo el 5% de los sitios web públicos se ajustan completamente a las normas de accesibilidad de internet, si bien un porcentaje más alto es parcialmente accesible”<sup>69</sup>.

- **Planeación de la actividad contractual:** En esta fase es donde puede comenzar la inclusión de criterios sociales, puesto que una vez se define el objeto del contrato se pueden vincular estos criterios justificando su inclusión o no dependiendo de las características particulares. Para esto existe una condición, que el criterio social para estar relacionado con el objeto del contrato debe referirse a aspectos influyentes de la prestación.
- **División en lotes de los contratos:** Esto se hace para facilitar la participación de ciertos proveedores sin que se restrinja injustificadamente la competencia o que se dificulte la ejecución del contrato. Esta medida se plantea para reservar algunos lotes a entidades de economía social o reservar un porcentaje de la ejecución para programas de empleo protegido, o reservar contratos de servicios sociales a determinadas organizaciones (lo que correspondería con los convenios específicos que se mencionan en el numeral 6 sobre medidas afirmativas en la contratación pública de Colombia, en este documento). Esto último puede materializarse en que, si el contrato tiene como objeto la atención de las PcD o servicios sociales, culturales y de salud, se reserve la ejecución a empresas y emprendimientos de PcD, pero también se puede requerir que esa empresa y emprendimiento de PcD no haya sido adjudicataria

<sup>68</sup> Artículo 2, numeral 4.

<sup>69</sup> Moreno Molina, José Antonio. Compra Pública Socialmente Responsable – Inclusión de las personas con discapacidad, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2022. Pág. 79.

para el mismo objeto en tres años precedentes, o limitar la duración del contrato a un término específico para que varias empresas y emprendimientos de PcD tengan la oportunidad de participar; pero se debe justificar en el expediente de contratación la celebración de este tipo de contrato.

- **Consultas preliminares de mercado:** En Colombia son las ferias de negocios inclusivas del Decreto 142 de 2023, pero se debe revisar su alcance para procesos relacionados con PcD; en todo caso en la versión europea lo que se busca es consultar a los posibles proveedores y también se pueden solicitar asesoramientos de terceros, para definir las necesidades de contratación y si el mercado puede satisfacerlas, sin que a través de esto se beneficie a los consultados, pero se pueden definir los criterios sociales a aplicar. Esto constituirá un informe que debe ser motivado, hace parte del expediente contractual y se debe tener en cuenta para la elaboración de los pliegos de condiciones, o justificar si se aparta del mismo. Por último, participar en este ejercicio no imposibilita al proveedor a presentarse al proceso de contratación que resulte del mismo.
- **Consideraciones sociales en los pliegos:** Criterios de selección y adjudicación o condiciones de ejecución con contenido social como políticas empresariales de responsabilidad social, accesibilidad del producto a PcD, mayor vinculación de PcD al exigido por la ley. En los pliegos se puede exigir que los proponentes manifiesten que en sus ofertas tuvieron en cuenta toda la normativa en materia social sobre protección del empleo, inserción sociolaboral de las PcD y obligaciones para la ejecución del contrato.
- **Prohibición de contratar empresas que incumplan cuota de trabajadores con discapacidad:** En España existe la obligación de que por lo menos el 2% de los trabajadores en empresas de 50 o más trabajadores sean PcD. Por esto es posible establecer una inhabilidad a las personas que no cumplan esa cuota, pero en Colombia no aplica. La ley española también da la posibilidad de que se presenten medidas alternativas para el cumplimiento de esa inclusión, pero deben determinarse reglamentariamente. En términos generales se debe cumplir esta obligación para contratar con el Estado y durante la ejecución so pena de provocar la resolución del contrato o una penalidad.
- **Criterios de adjudicación de los contratos:** La LCSP 2017 o ley española de contratación establece que la evaluación se debe centrar en la mejor relación calidad-precio y no en la oferta económicamente más ventajosa. En la calidad se pueden incluir aspectos sociales vinculados al objeto del contrato, que implica que se refieran o integren a las prestaciones que deban ejecutarse, es decir, la relación debe ser directa, clara y proporcional. La falta de motivación de esto puede ocasionar la anulación del procedimiento. A su vez, los artículos 145 y 146 buscan que, en contratos relacionados con servicios sociales para la integración social de personas desfavorecidas, el precio no pueda ser el único criterio de adjudicación, y para esto la entidad se puede apoyar en informes técnicos que verifiquen las consideraciones sociales por parte de, entre otros, organizaciones para defender los derechos de las PcD.

En este punto, se diferencian 3 conceptos del derecho español que son: i) criterios de valoración relacionados con la evaluación de calidad a través de un juicio de valor o fórmula; ii) condiciones especiales de ejecución cuyo incumplimiento requiere medidas severas, y iii) mejoras que son prestaciones adicionales a las del pliego y se pueden calificar como criterio de adjudicación.

Por otra parte, como criterios sociales del contrato se tienen, entre otros, integración social de PcD en la ejecución del contrato, subcontratación con entidades de la economía social, estabilidad de empleos, etc. Para cerrar como ejemplos de los criterios de adjudicación están: *“requisitos relativos a satisfacer las necesidades específicas de cada categoría de usuario (por ejemplo, personalización del servicio según la edad, el sexo o las dificultades sociales de los usuarios, etc.) (...) En un contrato para la adquisición de programas y equipos informáticos, se puede incluir un criterio de adjudicación que relacione la cantidad de puntos adjudicados a los niveles de accesibilidad o a las características de accesibilidad específicas propuestas para diversos grupos de personas con discapacidad. Esto incluye, por ejemplo, si el producto o servicio es accesible para personas con dificultades visuales y ciegos, personas con problemas auditivos o sordos, personas con discapacidad intelectual, personas con defectos de movilidad y destreza etc.)”*<sup>70</sup>

Finalmente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se pronuncia sobre un puntaje que se estableció en un proceso por mayor vinculación de PcD en la ejecución del contrato, ya que esto no incide en el rendimiento de la oferta respecto de la prestación objeto del contrato, no es un beneficio para la prestación que se contrata ni un valor agregado, ni permite la comparación de las ofertas para revisar en qué mejora una respecto de la otra frente a la satisfacción de la necesidad de la entidad, ya que son características de la empresa que son diferentes a la oferta y no deben utilizarse como criterio de adjudicación.

Por tanto, se observa que este criterio sería mejor como condición de ejecución, y esto es importante para Colombia porque las medidas en favor de las PcD en contratación estatal se centran en puntajes y criterios de desempate, lo cual el tribunal señalado lo considera errado, además de que se considera que establecerlo como criterio de desempate excluye la posibilidad de tenerlo como criterio de adjudicación, salvo cuando las prestaciones del contrato estén destinadas a categorías de población especialmente desfavorecidas, allí es posible que se considere la vinculación de PcD como criterio de adjudicación.

Contrario a esto, para autores en la materia como el ya bastante citado MORENO MOLINA, el tribunal debería generar una nueva doctrina para que se apliquen las exigencias de la *“compra pública sostenible, valorando las consideraciones sociales y ambientales para considerar la mejor oferta y seleccionando a la empresa contratista que acredite responsabilidad social. (...) los criterios de adjudicación del contrato no deben guardar relación con una mejor solvencia económica del contrato, sino con la prestación demandada, y suponer beneficios desde una óptica integral del interés colectivo”*<sup>71</sup>.

- **Creación de la comisión interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública:** Adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con presencia de todos los ministerios así como del Consejo Nacional de Discapacidad; hace seguimiento a la aplicación de criterios y cláusulas sociales, accesibilidad, criterios de adjudicación y ejecución, contratos reservados; y también puede hacer propuestas y recomendaciones, informes, estudios o guías de aplicación. A su vez, está encargada de información y formación al personal encargado de cumplir las medidas, así como podrá crear grupos de trabajo con expertos y entidades públicas y privadas. Lo que

<sup>70</sup> Ibidem. Pág. 110.

<sup>71</sup> Ibidem. Págs. 123 y 124.

se logrará es una contratación estratégica socialmente responsable que promueva políticas de empleo de inserción laboral, lo cual debe ser tanto en la redacción de los pliegos, en el procedimiento, y en la fase de ejecución del contrato.

- **Ofertas anormalmente bajas por incumplir obligaciones sociales:** Como su nombre lo indica la oferta puede ser clasificada así no solo por una baja en el precio, sino por no tener en cuenta otros valores como las obligaciones en materia social.
- **Condiciones sociales especiales de ejecución del contrato:** Las cláusulas sociales son todas aquellas incorporadas y referidas a materias de política social como la inserción laboral de PcD, y no se refieren a la calidad de la prestación a diferencia de los criterios de adjudicación, sino que buscan garantizar las prestaciones del contrato en la forma requerida por la entidad, lo cual tiene relación con el precio del contrato. La condición de ejecución se debe materializar en esta fase y no en otra, donde se ejecuta la prestación contratada. Debe haber un compromiso del oferente a cumplir con esa condición de ejecución en caso de ser adjudicatario, es decir, no se exige que la cumpla desde la presentación de la oferta.

El artículo 202 de la LCSP 2017 trae un listado enunciativo de posibles consideraciones de tipo social referidas al empleo, entre otras, lo que se relacione con el cumplimiento de la Convención ONU de discapacidad, contratar un número mayor al exigido de PcD (esto no existe en Colombia, salvo en el empleo público que se reservan vacantes y plazas – Decreto 1083 de 2015), y promover el empleo a través de empresas de inserción. De estas condiciones especiales de ejecución, las entidades deberían incluir al menos 1.

El incumplimiento de la condición de ejecución debe tener penalidades como la resolución del contrato, infracción grave, y debe extenderse el cumplimiento a los subcontratistas. Las condiciones de inclusión de estas cláusulas especiales de ejecución del contrato son: i) anunciarse en el pliego, ii) no ser discriminatorio, iii) señalar consecuencias del incumplimiento, y iv) estar vinculadas al objeto del contrato sin que deban incluirse requisitos relativos a las políticas internas de la empresa oferente.

Por último, se deben incluir cláusulas de responsabilidad social para promover la inclusión laboral de PcD. Un ejemplo de esto es dar puntaje a quienes se comprometan a emplear para la ejecución del contrato un 10% de su personal, con personas con dificultades de acceso al mercado laboral, pero por las críticas del tribunal español de que esto no mejora la satisfacción de la necesidad de la entidad, debería ser una condición de ejecución. Otra condición de ejecución puede ser contratar un número de PcD superior al que exige la legislación (no aplica para Colombia, actualmente).

- **Reserva de contratos a centros especiales de empleo o empresas de inserción (entidades de la economía social):** Está fundada en el interés colectivo o fin público que satisface, y tiene dos perspectivas, una es cuando ya se hizo la reserva y se celebró el contrato con esas entidades de economía social, puesto que la ley española establece que si se apertura un nuevo proceso de contratación para el mismo objeto del contrato, la empresa que resulte adjudicataria tiene la obligación de subrogarse como empleadora de las PcD que venían ejecutando el contrato entre la entidad estatal y la entidad de economía social (apartado 2, art. 130 LCSP 2017); solo cuando el sector al que

pertenezca el objeto del contrato así lo prevea. La otra es cuando desde la planeación se reserva el contrato, lo cual es favorable para reforzar las estrategias de políticas sociales sin un costo para la entidad, como impulsar la inserción en el mercado laboral, o se reserva la ejecución del contrato a entidades de economía social.

Esta reserva de contratos a entidades de economía social también puede ser reservando su ejecución a programas de empleo protegido. Sobre los centros especiales de empleo se señala que se puede reservar contratos a estos *“cuando al menos el 70% de los trabajadores afectados fueran personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales”*<sup>72</sup>. La justificación es que estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos y por ello conviene reservarlos.

En la directiva de la Unión Europea, se puede reservar el derecho de participar en el proceso contractual a talleres protegidos o la ejecución en el marco de programas de empleo protegido cuando al menos el 30% de los empleados sean PcD. Por otra parte, tanto los centros especiales de empleo como las empresas de inserción comparten la finalidad de promover a las PcD que no pueden ejercer una actividad profesional en condiciones normales. Existen centros especiales de empleo de iniciativa social (equivalen a Entidades Sin Ánimo de Lucro, en adelante ESAL, en Colombia) y de iniciativa empresarial. La definición de centro especial de empleo de iniciativa social es:

*“aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social”*<sup>73</sup>.

Para el caso de las empresas de inserción, éstas siempre son de iniciativa social porque la ley obliga a que estén promovidas al menos el 51% por ESAL, deben estar registradas y habilitadas según la Ley estatal 44/2007:

*“La empresa de inserción que define la norma es aquella sociedad mercantil, incluidas por tanto las sociedades laborales, o sociedad cooperativa que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, teniendo como fin primordial*

<sup>72</sup> Ibidem. Pág. 162.

<sup>73</sup> Artículo 43 numeral 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>

*de su objeto social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social.*

*Por otra parte, dado que las empresas de inserción responden a la finalidad de la inserción social de personas especialmente desfavorecidas, junto al hecho de una necesaria tutela por parte de las Administraciones Públicas, tienen que reinvertir la mayor parte de sus posibles beneficios económicos en la ampliación o mejora de sus estructuras productivas o de inserción.*

*Asimismo, se regula el porcentaje de trabajadores en proceso de inserción que estas empresas deben tener respecto al total de los trabajadores de la plantilla.*

*Además, el fin de inserción social de este tipo de empresas, hace necesario recoger el requisito indispensable de estar éstas promovidas y participadas por una o varias entidades promotoras, definiéndolas y estableciéndose el porcentaje de la participación en aquéllas.*

*Finalmente, se recoge la creación de un Registro Administrativo de las Empresas de Inserción en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a efectos informativos, sin perjuicio de las competencias ejercidas en esta materia por las Comunidades Autónomas.*

*Se definen en la norma los actos registrales, de calificación y descalificación así como la documentación sujeta a constancia registral<sup>74</sup>.*

En ese sentido, acreditar la condición de alguna de estas entidades de la economía social es una condición legal de aptitud a título habilitante, no un requisito de solvencia, y si resulta adjudicatario debe mantener la calificación e inscripción en el registro durante la vigencia del contrato. Sobre la subcontratación en esos contratos reservados, no hay regulación que obligue a que sea con empresas de la misma índole, pero se puede subcontratar con centros especiales de empleo de iniciativa privada, tampoco se prohíbe subcontratar pero puede hacerse salvo en las prestaciones accesorias, o limitar a un porcentaje del precio del contrato lo que se puede subcontratar, salvo que se subcontrate con empresas de la misma índole.

La ley española indica que se deben fijar cuantías económicas o porcentajes mínimos de reserva de contratos o de reserva de la ejecución de contratos a programas de empleo protegido, por ejemplo, entre el 7-10% en relación con el presupuesto de la vigencia fiscal actual, en relación con el presupuesto ejecutado en la vigencia fiscal anterior general o en las actividades reservadas, o en relación con los contratos susceptibles de ser reservados; y puede ser un porcentaje dinámico, pero a esto debe hacerse seguimiento y debe corresponder con una correcta y previa planeación de la contratación, donde se compruebe con el estudio del mercado la existencia de esas entidades de la economía social, y se aplique la obligación de hacer la reserva por el porcentaje que la ley señale. Asimismo, se debe señalar si la reserva es para todo tipo de contratos o no, o si será dependiendo de la cuantía o de que las prestaciones se adecúen a lo que realizan esas entidades de la economía social, lo cual se debe sustentar de forma sólida porque en todo caso se recuerda que es una restricción a la libre competencia, pero no se vulnera el principio de libre competencia porque en la reserva de contratos, las entidades de la economía social compiten entre ellas y se debe comprobar la solvencia técnica y económica.

<sup>74</sup> Preámbulo de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21492>

Algunas cifras destacables en España sobre la contratación con reserva son que: entre 2018 y 2019 aumentó el 168,5%, entre 2019 y 2020 aumentó un 110%. Sin embargo, se ha analizado con detalle estos contratos y se ha identificado que solo el 75% de los contratos publicados como reservados realmente lo son. Por ende, es necesario impulsar estas nuevas propuestas de medidas afirmativas porque también ayudan a reducir el desempleo, debido a que, como ya se mencionó, la finalidad de esas entidades de la economía social es lograr promover a las PcD que no pueden ejercer una actividad profesional en condiciones normales, es decir, personas que fácilmente pueden estar en desempleo y sostener esta situación en el tiempo por no poder ejercer esas actividades.

De otro lado, si se quiere acceder a los contratos reservados a través de proponentes plurales, todos deben cumplir con la condición legal de su naturaleza jurídica. Sobre la contratación centralizada (que en Colombia serían los Acuerdos Marco de Precios o Instrumentos de Agregación de Demanda), las entidades pueden calificar como reservados contratos involucrados allí, y pueden apartarse de esa contratación, si califican un contrato como reservado. En esa misma línea, a los contratos reservados se les exime de garantías salvo que la entidad justifique suficientemente lo contrario, y si son declarados desiertos la entidad puede volver a adelantar el proceso sin efectuar la reserva siempre y cuando no haya modificaciones sustanciales.

En Navarra, España la Ley Foral 2/2018 da alternativas cuando no se alcanza el porcentaje de contratos reservados como: i) subcontratar con las entidades de la economía social, ii) cuando para la ejecución del contrato se requiera más personal, enviar solicitud a dichas entidades, y iii) organizar prácticas laborales para PcD. Adicionalmente, se exige que las entidades publiquen el listado anual de contratos reservados (en Colombia sería a través del Plan Anual de Adquisiciones, en adelante PAA), y deben reportar el cumplimiento del porcentaje o las razones de no alcanzarlo.

En la Junta de Castilla y León, España se organizó un listado de cláusulas sociales tipo y un banco de buenas prácticas lo que ha hecho que desde 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019 la ejecución de recursos mediante contratos reservados sea de 23,86 millones de euros. Asimismo, la Comisión Europea tiene una “Guía de buenas prácticas en contratación pública socialmente responsable”. Por otra parte, la normativa de Galicia, España dispone ayudas y subvenciones para la constitución y mantenimiento de las entidades de la economía social, esto también se puede extender a las empresas sociales y solidarias (en Colombia, ESAL).

- **Enclaves laborales:** Es lo que en Colombia se conoce como tercerización a través de empresas de servicios temporales, pero aquí se hace entre la empresa privada y las entidades de la economía social para que sus trabajadores con discapacidad se desplacen temporalmente a la empresa privada.

- **Latinoamérica**

Se enfatiza en que la mayoría de las medidas en Latinoamérica en favor de la inclusión laboral de las PcD, se enfocan en obligar a las empresas del sector privado a tener un porcentaje de su nómina vinculado a estas personas, u obligar a las nóminas estatales a reservar vacantes de empleos públicos. Esos porcentajes varían

entre países, en el caso de Argentina es el 4%<sup>75</sup>, Chile 1%<sup>76</sup>, Perú entre 3-5%<sup>77</sup> y Colombia entre el 2-7%<sup>78</sup> dependiendo de si son vacantes de empleos públicos o plazas de carrera administrativa, ya que la empresa privada no tiene esa obligación a diferencia de algunos países.

No obstante, a continuación, se mostrarán brevemente medidas de inclusión laboral enfocadas en la contratación pública de cada uno de los países mencionados, en caso de que se hayan identificado, o medidas laborales en general para esta población:

- **Argentina:** El artículo 8 de la Ley 22.431 de 1981 trata de la obligación de ocupar PcD que sean idóneas en una proporción no inferior al 4% lo cual es extensible a *“los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios”*, así como a *“las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación”*. Las vacantes y descripción del perfil del puesto a cubrir deben enviarse al Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. También se priorizarán *“las compras de insumos y provisiones de aquellas empresas que contraten a personas con discapacidad”*.

Finalmente, *“El Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en el presente artículo y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo”*.

Por tanto, se observa que el porcentaje de inclusión laboral de las PcD también es aplicable a la contratación pública de ese país, y que realizan la articulación con entidades que acompañen el cumplimiento de esta medida para que sea integral, es decir, no solo laboral, sino de formación, capacitación, ajustes razonables y apoyos para que estas personas puedan desarrollar efectivamente sus labores.

- **Chile:** El artículo 45 de la Ley 20.422 de 2010 dispone sobre el empleo público que las entidades *“que tengan una dotación anual de 100 o más funcionarios o trabajadores, a lo menos el 1% de la dotación anual deberán ser personas con discapacidad”*. Lo mismo aplica para las empresas según el artículo 157. No obstante, no se observan medidas sobre contratación estatal, salvo lo que menciona la plataforma “Mercado Público” de Chile Compra, que parece dejar la inclusión de PcD en manos de las entidades, sin que exista una normativa que las obligue a aplicar una medida en particular:

*“La contratación pública inclusiva de bienes y servicios se refiere a un enfoque en el proceso de adquisición de productos y servicios por parte de entidades públicas, que busca promover la inclusión social y económica de grupos vulnerables o marginados en la sociedad. Este enfoque implica diseñar y ejecutar procesos de contratación que consideren activamente la participación de personas con discapacidad, personas en situación de vulnerabilidad social, minorías étnicas, mujeres, entre otros.*

<sup>75</sup> Ley 22.431 de 1981, artículo 8. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620/actualizacion>

<sup>76</sup> Ley 20.422 de 2010, artículo 45 y 157. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idLey=20422>

<sup>77</sup> Ley 29.973 de 2012, artículo 49. Disponible en: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/534697/223512-ley-general-de-la-persona-con-discapacidad\\_actualizada.pdf?v=1725564015](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/534697/223512-ley-general-de-la-persona-con-discapacidad_actualizada.pdf?v=1725564015)

<sup>78</sup> Ver Decreto 1083 de 2015 y Ley 2418 de 2024.

*La contratación pública inclusiva puede manifestarse de diversas maneras, como criterios de evaluación en ciertos contratos para empresas lideradas por mujeres o pertenecientes a minorías étnicas, la implementación de programas de capacitación y apoyo para proveedores con discapacidad, la inclusión de cláusulas sociales en los contratos que garanticen condiciones laborales justas para los trabajadores, entre otras medidas.*

*En resumen, la contratación pública inclusiva busca utilizar el poder de compra del Estado para promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos que tradicionalmente han enfrentado barreras para participar en la economía. Esto no solo beneficia a estos grupos, sino que también puede conducir a una mayor diversidad de proveedores y a una mejoría en la calidad y eficiencia de los servicios públicos<sup>79</sup>.*

Sin embargo, el documento “Propuesta de política pública para el fomento de la educación superior y el Empleo para la población con discapacidad en Colombia a partir de un análisis de política comparada” de diciembre de 2023 de la Vicepresidencia de la República de Colombia, señala la existencia de la Directiva de Contratación Pública No. 17 sobre contrataciones públicas inclusivas y la igualdad de oportunidades en el mercado público.

Allí se habla de contratación pública sostenible y “Entre las recomendaciones, se pretende que al momento de contratar bienes y servicios se evalúe con mayor puntaje a las empresas que emplean a grupos poblacionales que tienen un acceso restringido a las oportunidades de trabajo entre estos los grupos étnicos o minoritarios, los jóvenes sin experiencia, los adultos mayores y las personas con discapacidad<sup>80</sup>. Lo anterior ya existe en la legislación colombiana con el puntaje adicional del Decreto 392 de 2018.

- **Perú:** El artículo 49 de la Ley 29.973 de 2012 indica que.

*“49.1 Las entidades públicas están obligadas a contratar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 5% de la totalidad de su personal, y los empleadores privados con más de cincuenta trabajadores en una proporción no inferior al 3%.*

*49.2 Previamente a toda convocatoria, las entidades públicas verifican el cumplimiento de la cuota del 5%, con independencia del régimen laboral al que pertenecen. (...)”.*

También, esta ley dispone la “Preferencia de bienes, servicios u obras. Artículo 56: En los procesos de contratación de bienes, servicios u obras convocados por entidades públicas, la empresa promocional de personas con discapacidad tiene preferencia en el caso de empate entre dos o más propuestas, bajo sanción de nulidad, según lo señalado sobre la materia en el Decreto Supremo 184-2008-EF, Reglamento del Decreto Legislativo 1017, Ley de Contrataciones del Estado<sup>81</sup>. Esto existe en Colombia en el Decreto 1082 de 2015 como tercer criterio de desempate, lo cual ya fue analizado en este documento.

Hasta aquí se observa que en Latinoamérica no ha existido mucho desarrollo de medidas afirmativas en favor de las PcD en la contratación estatal, y esto se entiende debido a que a pesar de que la Convención ONU

<sup>79</sup> Disponible en: <https://ayuda.mercadopublico.cl/preguntasfrecuentes/articulo/KA-01771/es-es>

<sup>80</sup> Vicepresidencia de la República, Propuesta de política pública para el fomento de la educación superior y el Empleo para la población con discapacidad en Colombia a partir de un análisis de política comparada, diciembre de 2023. Pág. 109.

<sup>81</sup> Ibidem. Pág. 135.

está abierta para suscripción de los estados desde el año 2007, las medidas de los estados parte se han enfocado al empleo privado y público; y debido a los ODS de la Agenda 2030 se ha impulsado paulatinamente el tema de criterios sociales y medioambientales, con lo cual falta recorrido para empezar a ver en la contratación estatal una forma de cumplir esos compromisos internacionales, y asimismo que se enfoquen en la discapacidad; por lo que Colombia con este proyecto normativo se encuentra dando pasos en esa dirección.

Lo anterior es imperioso y encuentra sustento en una conclusión a la que llega el documento “Propuesta de política pública para el fomento de la educación superior y el Empleo para la población con discapacidad en Colombia a partir de un análisis de política comparada” de diciembre de 2023 de la Vicepresidencia de la República de Colombia:

*“Entre los países analizados en el estudio de política comparada, Colombia es el país que mayor brecha tiene frente a la tasa de ocupación entre la población con y sin discapacidad (39,6 puntos), seguido de Brasil con una brecha de 34,1, Chile con 22,1 y Argentina como el país con la menor brecha de en la tasa de ocupación con 12,4 pp”.*

#### vi) Medidas afirmativas en la contratación Pública

De acuerdo con la cartilla de la Corte Constitucional “Acciones afirmativas para una igualdad material”<sup>82</sup>, las medidas afirmativas constituyen uno de los principales mecanismos para materializar el principio de igualdad, especialmente en contextos de discriminación estructural y exclusión histórica.

La Corte define las medidas afirmativas como:

*“las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, bien para eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o para lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, que usualmente ha sufrido de una discriminación histórica, tengan mayor representación”.*

Asimismo, como tipos de medidas afirmativas menciona las siguientes: i) becas, ii) subsidios, iii) cuotas de empleo, y iv) en general medidas para superar las barreras que afrontan ciertas poblaciones para el ejercicio de sus derechos. A estas se suman las que son ampliamente nombradas en la cotidianidad como: i) ajustes razonables, ii) preferencias, iii) capacitación, iv) contratación con empresas inclusivas, v) medidas de no discriminación, vi) seguimiento, vii) ajuste en criterios de selección, viii) accesibilidad tecnológica.

De otro lado, se precisa que las medidas de discriminación positiva o inversa son una especie de medida afirmativa, en tanto suponen un trato diferenciado orientado a corregir desigualdades sustantivas, y no son contrarias al principio de igualdad, sino una manifestación de este en su dimensión material. Estas medidas deben responder a ciertas características esenciales: i) temporalidad, ii) corrigen tratos discriminatorios con tratos desiguales pero constitucionales, iii) medidas de grupo, iv) autorización legal, v) se implementan en situaciones de escasez de bienes y servicios, y vi) grupo determinado de personas y no general. Finalmente,

la cartilla enfatiza que el Estado tiene la obligación de implementar medidas afirmativas como parte de su compromiso con el reconocimiento y garantía del derecho a la igualdad de las poblaciones tradicionalmente excluidas, facilitando la remoción de barreras para el ejercicio efectivo de sus derechos en todos los ámbitos, incluidos el empleo público, la educación, y la contratación estatal<sup>83</sup>.

En línea con lo anterior, la Ley 1618 de 2013 define las acciones afirmativas como “*Políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan*”<sup>84</sup>. Esta definición establece el marco conceptual para la implementación de políticas inclusivas que promuevan la participación efectiva de las PcD en diversas esferas, incluidas las actividades laborales y de contratación pública. En este contexto, la **Guía de compras públicas socialmente responsables** elaborada por la ANCP-CCE establece que los criterios de sostenibilidad social, también denominados cláusulas sociales, pueden servir como herramientas para la inclusión de las PcD dentro de los procesos de selección, evaluación y adjudicación en la contratación pública. Estas cláusulas sociales, en forma de medidas afirmativas, pueden constituir tanto un criterio de selección y adjudicación como una obligación contractual que garantice la inclusión efectiva de las PcD en los contratos con el Estado, alineándose con los objetivos de la política pública de discapacidad e inclusión social del país. En palabras de esta Agencia, se indicó que:

*“Como medidas de protección, las Entidades Estatales deben:*

*[...]*

*Incorporar factores de evaluación y favorecer medidas que protejan y fomenten la participación de las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, así como de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes y sus familias. Para ello, deben tener en cuenta los instrumentos y estándares de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano para la protección adecuada de sus derechos.*

*[...]*

*Los criterios de sostenibilidad también pueden incorporarse como obligaciones del contrato. Por ejemplo, la inclusión de obligaciones de trabajo digno, exigir condiciones específicas para el almacenamiento de productos peligrosos o exigir que los productos reúnan características para garantizar el acceso a todos los usuarios, incluidas las personas con discapacidad”<sup>85</sup>.*

La siguiente tabla muestra las medidas afirmativas actuales en la contratación pública para diferentes poblaciones incluidas las PcD, después se dará una breve definición de dichas medidas, y se extraerán conclusiones que servirán de base para definir la conveniencia o inconveniencia de medidas afirmativas nuevas para las PcD, o la modificación de las existentes.

**TABLA 1. Panorama actual de las medidas afirmativas en la contratación pública de Colombia**

<sup>83</sup> Sobre medidas afirmativas para población con discapacidad en el ámbito laboral, ver Sentencia T-684A de 2011.

<sup>84</sup> Ley 1618 de 2013, artículo 2.

<sup>85</sup> Colombia Compra Eficiente, Guía de compras públicas socialmente responsables. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-de-contratacion-publica-sostenible-y-socialmente-responsable>

Medidas afirmativas										
No.	Población <sup>87</sup>	Requisitos habilitantes diferenciales	Puntaje	Desempate	Capacidad jurídica	Planeación del contrato (Lotes o segmentos en PAA y ferias de negocios inclusivas)	Criterios sociales y ambientales para evaluación propuesta	Condiciones en la ejecución del contrato	IAD y AMP	Convenios específicos o procesos contractuales limitados
N/A	General						X (art. 2.2.1.1.2.2.2. Decreto 1082 de 2015)			
1	Víctimas						X (art. 2.2.1.1.2.2.2. Decreto 1082 de 2015)	X (art. 2.2.1.2.4.2.16 Decreto 1082 de 2015)	X (art. 2.2.1 .2.1. 5.4. Decreto 1082 de 2015 )	
2	Sujetos de especial protección constitucional						X (art. 2.2.1.1.2.2.2. Decreto 1082 de 2015)	X (art. 2.2.1.2.4.2.16 Decreto 1082 de 2015)	X (art. 2.2.1 .2.1. 5.4. Decreto 1082 de 2015 )	
3	Comunidades étnicas			X (art. 2.2.1.2.4.2. 17. Decreto 1082 de 2015)	X (art. 6 Ley 80 de 1993)				X (art. 2.2.1 .2.1. 5.6. Decreto 1082 de 2015 )	X (art. 2.2.15.1.3. Decreto 1082 de 2015)
4	Empresas y Emprendimientos de Mujeres	X (art. 2.2.1.2.4.2.14. Decreto 1082 de 2015)	X (art. 2.2.1.2.4. 2.14. Decreto 1082 de 2015)							
5	Mujeres		X (art. 2.2.1.2.4. 2.10. Decreto 1082 de 2015)				X (art. 2.2.1.1.2.2.2. Decreto 1082 de 2015)			
6	Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar			X (art. 2.2.1.2.4.2. 17. Decreto 1082 de 2015)						



13	Pobreza extrema						X (art. 2.2.1.2.4.2.16 Decreto 1082)	X (art. 2.2.1.2.1.5.4. Decreto 1082 de 2015)	
14	Madres cabeza de familia			X (art. 2.2.1.2.4.2.17. Decreto 1082 de 2015)			X (art. 2.2.1.1.2.2.2. Decreto 1082 de 2015)		
15	Personas con edad de pensión no pensionadas			X (art. 2.2.1.2.4.2.17. Decreto 1082 de 2015)					
16	PcD	X (art. 2.2.1.2.4.2.6 Decreto 1082 de 2015)	X (art. 2.2.1.2.4.2.17., núm. 3, Decreto 1082 de 2015)				X (art. 2.2.1.1.2.2.2. Decreto 1082 de 2015)		

Fuente: *Elaboración propia con información del marco normativo de la contratación pública con corte a 9 de octubre de 2024.*

Respecto de las medidas afirmativas indicadas en la tabla, es importante conceptualizarlas:

- **Requisitos habilitantes diferenciales:** De acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, se establecerán requisitos más exigentes para quienes no sean de la población beneficiada con ellos, así pues, la mayor exigencia será en aspectos como experiencia, número de contratos para acreditarla, capacidad financiera y organizacional, y valor de la garantía de seriedad de la oferta<sup>86</sup>.
- **Puntaje:** El pliego de condiciones debe contener criterios de selección, uno de los cuales son los criterios ponderables o sujetos a puntaje que le permitan a la Entidad Estatal hacer una comparación objetiva de las ofertas a partir de su ponderación, establecer el orden de elegibilidad y, por ende, la propuesta seleccionada. Existen normas que incluyen un porcentaje de puntos en favor de una población en específico, por ejemplo, si la entidad va a otorgar un 100% de puntos, el 1% debe ser para proponentes que tengan en su nómina a las PcD<sup>87</sup>.
- **Desempate:** Son reglas de aplicación sucesiva y excluyente cuando dos ofertas se encuentran empatadas, es decir, obtuvieron la misma calificación o cantidad de puntos en el proceso de selección, y para que una oferta resulte ganadora se deben aplicar esas reglas en orden, esto es, se aplica la primera regla y si continúa el empate o no aplica al caso, se aplica la siguiente y así sucesivamente hasta que haya una oferta ganadora<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.2.15.

<sup>87</sup> Decreto 392 de 2018.

<sup>88</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.2.17.

- **Capacidad jurídica:** Es la que deben tener todos los sujetos para poder contratar con el Estado, esto es, les permite contraer obligaciones y celebrar contratos estatales. Existen normas que le han dado capacidad jurídica a sujetos que antes no la tenían beneficiándolos debido a su vulnerabilidad como los indígenas y comunidades étnicas<sup>89</sup>.
- **Planeación del contrato (Lotes o segmentos en PAA y ferias de negocios inclusivas):** Son criterios incorporados por el Decreto 142 de 2023 que se refieren a que desde el Plan Anual de Adquisiciones (en adelante, PAA) se puede estudiar la posibilidad de que un proceso de selección sea dividido en lotes o segmentos para facilitar la participación de las Mipymes, y de la misma manera se pueden realizar ferias de negocios inclusivas que no son para realizar negocios sino que son reuniones con Mipymes para compartir información y facilitar su participación en las contrataciones que planea realizar la entidad. Por eso ambas son herramientas de la planeación de contrato<sup>90</sup>.
- **Criterios sociales y ambientales para evaluación propuesta:** También son incluidos por el Decreto 142 de 2023 y le permiten a la entidad incorporar en sus pliegos de condiciones, además de requisitos habilitantes y puntajes, criterios ambientales como “*reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; el empleo de medidas de eficiencia energética y la utilización de energía procedente de fuentes renovables durante la ejecución del contrato*”; y criterios sociales como “fomento de la integración social de personas con discapacidad”, entre otras poblaciones vulnerables<sup>91</sup>.
- **Condiciones en la ejecución del contrato:** Es una exigencia del pliego de condiciones y del contrato para que el adjudicatario destine al cumplimiento del contrato bienes o servicios que sean provistos por poblaciones vulnerables como los sujetos de especial protección constitucional<sup>92</sup>.
- **Instrumentos de Agregación de Demanda (en adelante, IAD) y Acuerdos Marco de Precios (en adelante, AMP):** Se celebran por la Entidad Estatal legalmente facultada (en este caso la ANCP- CCE) para seleccionar a los proveedores y definir las condiciones de adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y no uniformes de común utilización. En estos se puede incluir “*la provisión de bienes y servicios factores que fomenten la participación de población en condición de pobreza extrema; víctimas del conflicto armado; personas en proceso de reintegración o reincorporación y sujetos de especial protección constitucional siempre que se garanticen las condiciones de calidad y cumplimiento del objeto contractual.*”

*Así mismo, se podrán incorporar criterios sociales y ambientales que determinarán la aceptación del ingreso de los proveedores al catálogo, los cuales podrán ser utilizados para seleccionar la oferta más favorable en la operación secundaria”. Además, se pueden generar catálogos inclusivos para Mipymes<sup>93</sup>.*

<sup>89</sup> Ley 80 de 1993, artículo 6.

<sup>90</sup> Decreto 142 de 2023, artículos 3 y 6.

<sup>91</sup> Ibidem. Artículo 4, párrafo.

<sup>92</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.4.2.16.

<sup>93</sup> Decreto 142 de 2013.

- **Convenios específicos o procesos contractuales limitados:** Sobre los convenios, son aquellos contratos que las normas les permiten celebrar a las Entidades Estatales de manera directa con poblaciones específicas para beneficiarlas por su vulnerabilidad, por ejemplo, los convenios solidarios con organismos de acción comunal<sup>94</sup>. Y sobre la limitación de convocatorias, son procesos que se pueden limitar a una población específica, y esto solo existe para las Mipymes que, de acuerdo con el Decreto 142 de 2023, incluyen a entidades de economía solidaria donde pueden estar las ESAL relacionadas con PcD.

Es fundamental que las medidas afirmativas a favor de las PcD se incorporen formalmente en los Documentos Tipo elaborados por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente - ANCP-CCE. Estos documentos son herramientas clave dentro del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP, que rige todos los procesos de contratación pública en Colombia.

Con la información expuesta hasta aquí, se concluye que:

- Cuando se habla de sujetos de especial protección constitucional su definición es amplia y relacionada con los grupos vulnerables, por lo cual se podría señalar que las medidas del cuadro para estos sujetos también aplican para las demás poblaciones. Esto corresponde con el parágrafo 1 del artículo 2.2.1.2.4.2.16 del Decreto 1082 de 2015 que señala que estos sujetos son: “*entre otros, las víctimas del conflicto armado interno, las mujeres cabeza de familia, los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad, así como la población de las comunidades indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palanquera, Rrom o gitanas*”.
- Sobre la economía popular, como es un concepto en desarrollo podría entenderse que todas las poblaciones mencionadas en el cuadro hacen parte de la economía popular y por eso se les aplicarían las medidas de esta a las demás.
- De las 9 medidas afirmativas señaladas en el cuadro solo 3 se aplican a las PcD, lo que justifica la necesidad de ampliarlas, además de que sus resultados no permiten comprobar de forma completa su efectividad y tampoco permite evaluar el impacto de manera autónoma e independiente por categorías de discapacidad, que como se observó en las cifras algunas discriminan a las otras por lo que es necesario equilibrar la participación en el mercado laboral de todas esas categorías. En todo caso, si consideramos a las PcD como parte de la economía popular se sumarían 2 medidas para un total de 5, o como parte de los sujetos de especial protección constitucional se suman 3 medidas para un total de 6, sin embargo, siguen sin dividirse por categorías de discapacidad lo cual continúa justificando la necesidad de revisarlas y ajustarlas, o de incluir nuevas medidas.
- Es recomendable que todas las poblaciones tengan ciertas medidas afirmativas diferentes para que no compitan entre sí. Algunas medidas que no presentan dificultades sí coinciden son los requisitos habilitantes diferenciales porque la entidad los elabora para cada población, el desempate porque son reglas sucesivas y excluyentes y no hace que las poblaciones compitan entre sí, la capacidad jurídica y

<sup>94</sup> Decreto 142 de 2023, artículo 15.

los convenios específicos puesto que son para cada población, los IAD y AMP debido a que se pueden generar para cada población de forma diferente, los de planeación del contrato, las condiciones de ejecución porque se dan después de la evaluación. Respecto de los puntajes y de los criterios sociales y ambientales en la evaluación, es necesario tener precaución porque es posible que se incentive la competencia entre todas las poblaciones vulnerables y tradicionalmente excluidas, y continuaría la exclusión entre ellas mismas.

Medidas (9)	Requisitos habilitantes diferenciales	Puntaje	Desempate	Capacidad jurídica	Planeación del contrato (Lotes o segmentos en PAA y ferias de negocios inclusivas)	Criterios sociales y ambientales para evaluación propuesta	Condiciones en la ejecución del contrato	IAD y AMP	Convenios específicos o procesos contractuales limitados
Cantidad de poblaciones beneficiadas (16)	2	5	7	1	1	6	4	7	4

Por ejemplo, de las 16 poblaciones mencionadas en la tabla, 5 están beneficiadas con puntajes, lo cual es inconveniente como se explicó.

- Las comunidades étnicas para efectos de estas normas son afrocolombianas, raizales, negras, palenqueras y Rrom o gitanas, e indígenas.
- El concepto de Mipyme es ampliado por el Decreto 142 de 2023 incluyendo entidades de economía solidaria, “asociaciones conformadas por sujetos de especial protección constitucional, asociaciones de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”. Por tanto, las medidas señaladas en el cuadro para las Mipyme se extienden a las mencionadas entidades, lo cual podría cobijar a las ESAL de PcD.
- Para finalizar, la contratación pública puede ser una herramienta para impulsar políticas públicas pero debe usarse con mesura, debido a que al tener muchas medidas afirmativas concentradas en las mismas poblaciones, es posible que se haga ilusorio el efecto que se quiere lograr de inclusión de sujetos con condiciones vulnerables, y lo que se termina alcanzando es una competencia entre poblaciones que buscan los beneficios de la contratación con el Estado, pero que al final solo unos pocos resultan favorecidos.

**vii) Determinación de la puntuación adicional en Licitación Pública y Concurso de Méritos en favor de los empleadores de PcD y emprendimientos y empresas de PcD**

Al respecto, la determinación de puntuación se fundamentó en la metodología diseñada por la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la ANCP-CCE, sobre incentivos en procesos de contratación en favor de personas con discapacidad, que consistió en hacer un análisis de los contratos que

fueron celebrados y publicados en el SECOP I y II desde el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de junio de 2024, mediante las modalidades de Licitación Pública y Concurso de Méritos, evaluando dos aspectos: i) la aplicación del incentivo en favor de personas con discapacidad y ii) el porcentaje de diferencia entre el adjudicatario y el segundo proponente para las dos modalidades descritas, determinando entonces el porcentaje de diferencia entre estos dos proponentes, concluyendo con un rango diferenciador para la adjudicación del proceso, porcentaje que se utilizó para otorgar dicho incentivo. Partiendo de lo anterior, el insumo estratégico aportado por la dependencia mencionada señala:

*"[...] De los 409 procesos adjudicados y revisados, 378 incluyeron el puntaje por factor de discapacidad, lo que equivale al 92.42%, mientras que 31 procesos no lo consideraron en la evaluación final, lo que corresponde al 7.58%.*

*La tendencia general indica una alta aplicación del factor de discapacidad en los procesos utilizando Documentos Tipo (DT), lo que sugiere que, en los procesos revisados para Licitación Pública y Concurso de Méritos, este factor fue aplicado de manera significativa [...]*

*De los procesos adjudicados, SECOP II evidenció una mayor incorporación del criterio de discapacidad, con un 57,95% de procesos que lo incluyeron, frente al 34,47% de SECOP I. Esto sugiere que, el uso de SECOP II, coadyuva a la articulación con los lineamientos de inclusión, especialmente en procesos estratégicos como licitaciones públicas, donde este factor puede jugar un rol relevante como incentivo o criterio de desempate".*

Además de que se analizó la aplicación y efectividad del incentivo creado por el Decreto 392 de 2018 que aquí se pretende modificar, se analizó la diferencia entre el adjudicatario y el segundo proponente para las dos modalidades descritas, lo que permitió determinar que corresponde al 1,51%, ya que el primer puesto generalmente obtiene un puntaje de 99.10 y el segundo puesto un puntaje de 96.60. En ese sentido, el actual puntaje del 1% del Decreto 392 de 2018 no representa un aspecto definitivo para la adjudicación del contrato, es decir, no tiene una repercusión significativa que incentive a las empresas a la contratación de PcD.

Así las cosas, se acoge la recomendación de la Subdirección de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico de la ANCP-CCE sobre "aumentar el valor del puntaje asignado al factor de discapacidad, dado que el 1% actual no resulta suficiente para incidir de forma significativa en los resultados de adjudicación. Considerando que la diferencia promedio entre el primer y segundo puesto es de 1,51 puntos, se sugiere evaluar la posibilidad de otorgar al menos 2 puntos, lo que permitiría que el incentivo tenga un efecto real como criterio de inclusión". Lo anterior implica que, tanto para los empleadores de PcD como para las empresas y emprendimientos de PcD es posible obtener hasta el dos por ciento (2%) del puntaje, y en esa medida lo que se está impulsando es que las empresas contraten más a este personal, es decir, aumentar este personal favoreciendo a la población que se pretende proteger en este proyecto de Decreto reglamentario. Y también se incentiva la creación de empresas y emprendimientos de PcD.

#### **viii) Modalidades de contratación para la aplicación de los incentivos**

El numeral 1 del artículo 13 de la Ley 1618 del 2013 dispuso que, la puntuación adicional sería para los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa para las empresas que contraten PcD, con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y para las empresas de PcD.

En ese sentido, es pertinente mencionar que las modalidades de selección de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, se pueden dividir en competitivas y no competitivas, para el efecto, la Guía de Competencia en las Compras Públicas de CCE señala que (...) *“la competencia, entendida como rivalidad efectiva entre empresas de un mismo mercado, incentiva la reducción de precios, el aumento de la calidad, la lucha contra la corrupción y la innovación por parte del sector privado”*. En ese sentido, la licitación pública y el concurso de méritos son modalidades de selección competitivas o abiertas a competencia, ya que en ellas existe participación de varios proponentes al existir una fase pública de presentación de ofertas, que permite que todas las personas interesadas concurren al proceso en igualdad de condiciones. Estas son distintas a la modalidad de selección de contratación directa la cual no es competitiva, es decir que no es abierta a los proponentes para que presenten sus ofertas, sino que es la entidad la que señala, de forma directa y no pública, a la persona que puede participar.

Así las cosas, se presenta cada una de las modalidades de selección señaladas en el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, con el fin de establecer si a esas modalidades les aplica el incentivo de puntuación adicional que el Gobierno nacional debe reglamentar.

- **Licitación Pública:** La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, numeral 1º, establece que esta modalidad de selección es la regla general<sup>95</sup>, lo cual quiere decir que, si las características de un objeto que se pretende contratar no corresponden a las reglas señaladas para alguna de las otras modalidades de selección reguladas en la ley, la entidad debe utilizar la licitación pública para contratar el bien o servicio que satisface su necesidad.

La Ley 80 de 1993, en el párrafo del artículo 30, define la licitación pública como *“(...) el procedimiento mediante el cual la entidad estatal formula públicamente una convocatoria para que, en igualdad de oportunidades, los interesados presenten sus ofertas y seleccione entre ellas la más favorable”*.

De acuerdo con lo expuesto y la jurisprudencia del Consejo de Estado que desarrolla en mayor detalle esta modalidad de contratación<sup>96</sup>, es posible concluir que a la licitación pública le aplica la puntuación adicional que debe reglamentar el Gobierno nacional, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, ya que en esta modalidad la entidad debe establecer factores puntuables, técnicos y económicos, que permitan ponderar las ofertas, es decir, darles un peso que permita diferenciarlas objetivamente<sup>97</sup>. De tal modo que, el proyecto de Decreto, mediante la adición del artículo 2.2.1.2.4.2.12. al Decreto 1082 de 2015, busca que en los procesos de licitación pública las Entidades Estatales le otorguen el dos por ciento (2%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones a las empresas que tengan PcD vinculadas a la planta de personal y a las empresas de PcD.

<sup>95</sup> Ley 1150 de 2007: “artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:  
“1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”.

<sup>96</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, radicado No. 18.293, del 27 de abril de 2011, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>97</sup> Congreso de la República, Gaceta 458 de 2005, exposición de motivos, Ley 1150 de 2007: si bien la Licitación Pública sigue siendo la regla general, la misma pasa a reservarse para los procesos en los que la complejidad del objeto a contratar amerita la larga y cuidadosa ponderación de factores técnicos y económicos de las propuestas. El proyecto prevé, en cualquier caso, la posibilidad de hacer uso de mecanismos de subasta para la conformación de la oferta de los proponentes, superando las limitaciones de los sistemas de “sobre cerrado” y “extrayendo valor” para la entidad contratante, fruto de la exposición al mercado de las posturas de los interesados.

- **Concurso de Méritos:** Es la modalidad de selección por la cual la entidad estatal contrata servicios de consultoría y proyectos de arquitectura que tienen un alto contenido de trabajo intelectual<sup>98</sup>. En los concursos de méritos la entidad hace uso de factores de calificación que privilegian aspectos técnicos de la propuesta, experiencia y formación del proponente, excluyendo el precio como factor de escogencia. Esta modalidad puede realizarse por concurso abierto o por precalificación y la entidad estatal contratante decide si conforma una lista de precalificados, en aquellos procesos en los que requiera un mayor grado de especialidad y la entidad busque propuestas con un nivel técnico superior. En el último caso, la entidad establecerá una lista de precalificados mediante convocatoria pública y las ofertas técnicas sólo se presentan por quienes hayan conformado dicha lista<sup>99</sup>.

Por lo anterior, en esta modalidad de selección las entidades fijarán en el pliego de condiciones, factores puntuables técnicos y calificarán la experiencia específica del proponente y de su equipo de trabajo, con lo cual el puntaje adicional reglamentado en el proyecto de Decreto objeto de esta memoria justificativa se puede aplicar al concurso de méritos, ya que existe ponderación de ofertas, es decir las entidades fijan criterios de puntuación en el pliego de condiciones.

- **Contratación Directa:** Esta modalidad de contratación es de carácter excepcional, esto es, solo procede por las causales señaladas taxativamente en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, ya que es una excepción al principio de libre concurrencia y competencia que aplica a los procesos de contratación para que cualquier persona interesada en satisfacer la necesidad de una entidad pueda presentar una oferta. En la contratación directa no es necesario que la entidad reciba más de una oferta, la cual proviene de la persona que la entidad señala directamente y la invita a ofertar el servicio que se requiere.

En estos casos, el proponente es único lo cual implica que el proceso será simplificado, corto, ágil y expedito, por no exigir el agotamiento de una convocatoria pública o la realización de un proceso competitivo, sin que esto implique que no se deban garantizar los principios rectores de la contratación pública.

Ahora bien, existe una diferencia fundamental con las modalidades anteriormente mencionadas, debido a que en la contratación directa no se otorga puntaje a las ofertas para ponderarlas y elegir el ofrecimiento más favorable, ya que la entidad recibe solo una oferta<sup>100</sup>. Por lo tanto, el incentivo de que trata el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 no se puede aplicar a la contratación directa, teniendo en cuenta que en esta la entidad no establece puntaje para ponderar ofertas, sin embargo, esto no quiere decir que no se pueda dar un incentivo a las PcD en la contratación directa ya que mediante la adición del artículo 2.2.1.2.4.2.14. al

<sup>98</sup> Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.3.1. Procedencia del concurso de méritos. Las Entidades Estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura. El procedimiento para la selección de proyectos de arquitectura es el establecido en los artículos 2.2.1.2.1.3.8 al 2.2.1.2.1.3.25 del presente Decreto.

<sup>99</sup> Ley 1150 de 2007, artículo 2, numeral 3. Concurso de méritos: corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso.

De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado.

<sup>100</sup> Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, radicado No. 1.727, del 20 de febrero de 2006, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

Decreto 1082 de 2015 se logra que haya una cuota de inclusión en los contratos de prestación de servicios, que se contratan mediante esta modalidad.

**ix) Proponentes que pueden obtener el incentivo**

Los sujetos destinatarios del incentivo de que trata el presente proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1618 de 2013, son las empresas que contraten PcD, con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y las empresas de PcD.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que las empresas y emprendimientos de PcD encuentran su primer referente normativo en la adición del artículo 2.2.1.2.4.2.7. al Decreto 1082 de 2015 que se hace mediante este proyecto de decreto.

**x) Sistema de preferencias para empleadores de PcD y para empresas de PcD**

El Decreto 392 de 2018 que se pretende modificar mediante este proyecto de decreto definió lo que debe entenderse por sistemas de preferencias, indicando que está atado a los criterios de desempate cuando dos ofertas obtienen la misma cantidad de puntos y es necesario definir la ganadora. No obstante, se considera que esta concepción acorta el propósito de la Ley 1618 de 2013 que es otorgar una preferencia en la contratación pública tanto a los empleadores de PcD como a las empresas de PcD, teniendo en cuenta que los criterios de desempate solo se refieren a los primeros, dejando por fuera a las empresas de PcD que también tienen derecho a esa preferencia que nunca se desarrolló en el decreto reglamentario que antecede a este proyecto.

Por tanto, si se usa la definición de preferencia o preferir, el Diccionario de la RAE expone: “*Ventaja o consideración más favorable de una persona o cosa frente a otra*”; por lo que es evidente que en caso de un empate existe esa ventaja de la oferta de quien sea empleador de PcD, no obstante no ocurre lo mismo con las empresas de PcD que no son mencionadas en los criterios de desempate. Adicionalmente, con este proyecto de decreto se entiende que el sistema de preferencias del que habla el numeral 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 para empresas de PcD no fue desarrollado y por tanto en el puntaje que ya había desarrollado el Decreto 392 de 2018, mediante este proyecto de decreto se incluyeron a estas empresas, sin que esto sea suficiente para hablar de un sistema, por lo que la modificación de este decreto incluye medidas en todas las etapas del proceso de contratación, esto es: planeación, selección, contratación, ejecución y liquidación.

Finalmente, se debe tener en cuenta que respecto del puntaje, de acuerdo con la Ley 1618 de 2013, este se restringe a las modalidades de selección allí mencionadas, es decir, a procesos de contratación que se rigen por la Ley 80 de 1993, sin embargo cuando se habla del sistema de preferencias para empresas de PcD no existe ese límite, por lo que se optó por que este tenga alcance a todas las modalidades de selección e inclusive a procesos que no se rijan por la Ley 80 de 1993, en aras de una mayor inclusión para las PcD, frente a quienes el país se encuentra en deuda desde hace muchos años.

**2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

Las disposiciones de este proyecto de Decreto que pretenden adicionar y modificar la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, están dirigidos a las entidades públicas y demás sometidas o no al

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las personas con discapacidad y demás actores del sistema de compras públicas.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

El Decreto reglamentario se presenta como un instrumento jurídico que desarrolla la ley, con el fin principal de precisar y definir el alcance de las disposiciones legales dispuestas en la norma que se pretende reglamentar, así como establecer el procedimiento a seguir para garantizar su cumplimiento. En el caso particular, este proyecto pretende reglamentar los numerales 1, 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, en lo que respecta a los emprendimientos y empresas de personas con discapacidad y el sistema de preferencias para las personas con discapacidad.

La viabilidad jurídica del proyecto de Decreto se fundamenta en su vinculación material con el Plan Nacional de Desarrollo, consagrado en la Ley 2294 de 2023. En tanto que en los ejes transversales se señala a las PcD como “actor diferencial para el cambio”, se crea el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial cuya función, entre otras, es el fomento del empleo para estas personas en el sector público, adicionalmente se debe diseñar una hoja de ruta para la formulación de “ajustes razonables orientado al fomento del empleo en el sector público y privado y del emprendimiento de personas con discapacidad”<sup>101</sup>.

#### 3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para garantizar la cumplida ejecución de las leyes.

En tal sentido, la expedición del Decreto Reglamentario, objeto de la presente memoria justificativa, se fundamenta en las facultades permanentes consagradas en la norma constitucional enunciada en el párrafo previo.

Por su parte, en el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 se establece, entre otros, la necesidad de reglamentar un puntaje adicional y un sistema de preferencias para empleadores de PcD y para empresas de PcD, como una herramienta para la implementación de criterios sociales en la contratación estatal. Esta orden de reglamentación se reitera en el artículo 62 de la Ley 1996 de 2019 que particularmente se refiere al artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, ya mencionado, y que señala: “Artículo 62. El Gobierno nacional, en un plazo máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá emitir los decretos reglamentarios con el fin de cumplir las medidas ordenadas en el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 que permitan garantizar el derecho al trabajo de las personas con discapacidad”.

Así mismo, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación proporciona el marco reglamentario para la planeación administrativa y económica en Colombia y, por su lado, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 2069 de 2020 y el Decreto 1860 de 2021 establecen los lineamientos requeridos

<sup>101</sup> Ley 2294 de 2023, artículo 76.

para la contratación estatal y promueven condiciones favorables para la implementación de criterios sociales en favor de distintos actores en procesos de contratación pública.

En este caso existe la necesidad y conveniencia de reglamentar los numerales 1, 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, para mejorar las medidas desarrolladas por el Decreto 392 de 2018, que en principio reglamentó la materia, compilado en el Decreto 1082 de 2015 que se modifica a través de este decreto reglamentario; y así implementar un puntaje y un sistema de preferencias para empresas de personas con discapacidad que promuevan su prelación en la distribución y venta de productos a las entidades estatales, negocios inclusivos y fortalecimiento del emprendimiento.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.**

Con el proyecto normativo se reglamentan los numerales 1, 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”, expedida el 27 de febrero de 2013; la cual se encuentra vigente y cuya orden de reglamentación de su artículo 29 fue reiterada por el artículo 62 de la Ley 1996 de 2019, la cual también está vigente.

En ese sentido, el proyecto normativo modifica y adiciona la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación; norma que se encuentra vigente.

En síntesis, las disposiciones que sustentan la expedición del Proyecto de Decreto Reglamentario, objeto de la presente memoria justificativa, se encuentran vigentes y no contemplan limitación alguna.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El proyecto normativo modifica y adiciona la Subsección 2 de la Sección 4 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

El 12 de diciembre de 2024, el Consejo de Estado, Sección 5a mediante Sentencia con radicado No. 05001-23-33-000-2024-00847-01, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez, falló la acción de cumplimiento interpuesta por el demandante, estableciendo que lo regulado por la Ley 1618 de 2013, reafirmado por la Ley 1996 de 2019, no se cumplió a través de los decretos reglamentarios expedidos, ya que son anteriores al año 2019 y no tratan los siguientes temas:

- “Fomentar la creación y fortalecimiento de unidades productivas, por medio de capacitación técnica y empresarial, líneas de crédito específicas para aquellos casos en que los solicitantes sean personas con discapacidad y/o sus familias, 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.

- 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.
- En coordinación con el departamento administrativo de la función pública, 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, deberá vincular 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”.

Así, se concluye que la necesidad de una nueva reglamentación es imperiosa para la adopción de las mejores prácticas en beneficio de las personas con discapacidad en la contratación pública, a través de este decreto reglamentario.

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del Decreto Reglamentario.

## 4. IMPACTO ECONÓMICO

La implementación del presente decreto tendrá principalmente el siguiente impacto:

**Costos fiscales:** La ejecución de las acciones contempladas se financiará con cargo a los presupuestos de funcionamiento e inversión de las entidades participantes, de acuerdo con sus competencias y disponibilidad presupuestal.

## 5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Las medidas contempladas en el presente decreto se implementarán con cargo a los presupuestos de las entidades responsables, quienes deberán ajustar sus planes anuales de adquisiciones y proyectos de inversión para implementar las acciones previstas en este decreto, para garantizar la sostenibilidad financiera, se requiere principalmente de la previsión y la inclusión del gasto por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, a fin de generar la asignación de presupuesto.

Adicionalmente, posibilita la gestión del recurso a través de la cooperación internacional y alianzas con el sector privado.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

Las disposiciones contenidas en este acto administrativo no generan de manera directa un impacto medioambiental o uno sobre el Patrimonio Cultural de la Nacional.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

No aplica.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	(x)
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	(Marque con una x)
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	(x)
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	(x)
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	(Marque con una x)
Concepto del Consejo Nacional de Discapacidad	(x)
Otro - Informe Subdirección EMAE - Inclusión PcD - Informe DANE - Proyecto Normativo - Inclusión PcD - Informe sobre respuesta ICBF - Proyecto Normativo Inclusión PcD - Informe Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP - Inclusión PcD - Comportamiento del factor de discapacidad como incentivo en los procesos de contratación pública durante el periodo 2019 al 30 de junio de 2024	(x)

Aprobó:

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo

Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades