

PROYECTO ESQUEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EL POSCONFLICTO



No. 3

.....

*Minas antipersonal,
seguridad social
y empleabilidad*



Contenido

1. Introducción	7
2. Panorama de las minas antipersona en Colombia	9
3. Seguridad Social en Colombia: consideraciones generales	13
3.1 Sistema de Seguridad Social en Colombia (Ley 100 de 1993)	14
4. Víctimas de minas antipersonal: inclusión en la Seguridad Social Integral	19
4.1 La Salud en el marco de la reparación integral a víctimas de MAP/MUSE	19
4.2 Víctimas de MAP/MUSE: cobertura pensional	23
4.3 Víctimas de MAP/MUSE: cobertura en Riesgos Laborales	28
5. Inclusión laboral: buenas prácticas	31
5.1 Incentivos a las empresas privadas para que contraten personas con discapacidad: Marco jurídico	32
5.2 Teletrabajo: una herramienta de inclusión laboral	34
5.3 Experiencias efectivas de inclusión laboral	37
6. Víctimas de MAP/MUSE: propuestas de intervención en políticas públicas	51
7. Bibliografía	54

**Víctimas de minas antipersonal:
seguridad social y empleabilidad**

Eduardo Bejarano

Noviembre de 2018

1. Introducción

Gran parte del territorio colombiano está sembrado de un asesino silencioso que es responsable de miles de víctimas militares y civiles, y que, sin lugar a dudas, supone una amenaza constante y latente para la integridad de miles de campesinos y militares en treinta y uno de los treinta y dos departamentos del país¹. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Land Mine Report*², Colombia ocupa el sexto lugar en el mundo en cuanto a nuevas víctimas por minas antipersona. A pesar de que Colombia es signatario de la Convención de Ottawa³, la actual situación que en esta materia registra el país está directamente relacionada con el conflicto armado y con la intensiva utilización de este tipo de artefactos por parte de diversos grupos armados al margen de la ley.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) fueron por mucho tiempo, según el informe del Monitor de Minas Terrestres, el grupo armado ilegal que más las utilizó en el mundo, junto con los Tigres Tamiés de Sri Lanka, y el Ejército de Liberación de Karen de Myanmar. Es claro que la utilización de este tipo de armamentos impuso y sigue imponiendo a la sociedad unos costos crecientes, los cuales subyacen inclusive bajo una perspectiva positiva de la implementación de los Acuerdos de Paz. En Camboya, por ejemplo, se calcula que entre cuatro y seis millones de minas fueron sembradas en sus treinta años de guerra civil, lo que ha generado altos costos relacionados con la identificación de áreas minadas y la consecuente destrucción de las minas. Esto sin considerar los costos directamente relacionados con la rehabilitación física y psicológica de las víctimas.

El panorama histórico de las minas antipersona en Colombia resulta desolador: cifras oficiales

1 MINE ACTION REVIEW. *Clearing the Mines 2017*. Viena: HALO Trust, Mines Advisory Group (MAG), Norwegian People's Aid (NPA), Mine Action Review, 2017.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Land Mine Report*. 2016.

3 Instrumento jurídico internacional para promover la prohibición del uso, fabricación, almacenamiento y tráfico de minas antipersona.

indican que el 61% de los municipios ha reportado alguna contaminación por minas antipersona (MAP) o municiones sin explotar (MUSE). Igualmente, treinta y uno de los treinta y dos departamentos⁴ han reportado incidentes relacionados con MAP/MUSE. Igualmente, la información disponible indica que la tercera parte del total de víctimas son civiles⁵, las cuales en el 100% de los casos se encuentran bajo la línea de pobreza (población campesina).

Esta sección pone de manifiesto el contexto histórico de la utilización de las minas antipersona, para después analizar en detalle los aspectos relevantes relacionados con la seguridad social —con énfasis en la cobertura de pensiones y riesgos del trabajo— de personas víctimas del conflicto armado y del sector rural, que actualmente experimentan condiciones de discapacidad, especialmente derivada de accidentes con minas antipersona.

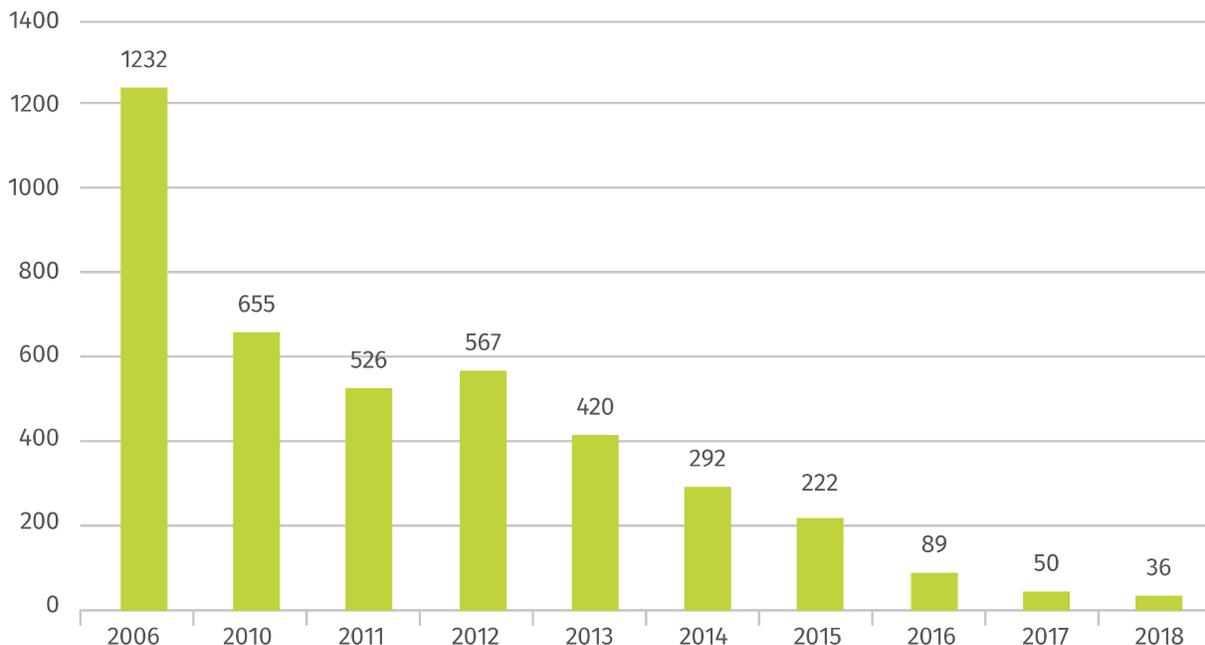
⁴ El único departamento que no ha reportado accidentes o incidentes con minas es el Departamento de San Andrés y Providencia en el Caribe Colombiano.

⁵ El 8% del total de las víctimas civiles son niños. Fuente: Programa para la Acción Integral contra Minas.

2. Panorama de las minas antipersona en Colombia

Colombia ha experimentado uno de los conflictos armados más largos del mundo, lo que ha tenido como efecto conexo la utilización intensiva de MAP y MUSE por parte de los grupos armados ilegales, particularmente las FARC-EP y el ELN (Ejército de Liberación Nacional). Indudablemente, y debido a las dinámicas que alcanzó el conflicto colombiano antes de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016 entre el Gobierno Colombiano y las FARC-EP, los grupos alzados en armas utilizaron las minas antipersona como su principal estrategia para contener la ofensiva militar. Evidentemente, la utilización de minas resultó ser una táctica defensiva efectiva para evitar la penetración a zonas estratégicas dominadas por la guerrilla, así como para proteger zonas con cultivos ilícitos y laboratorios, lo que sugiere, además, una eventual correlación entre narcotráfico y la utilización de estos artefactos.

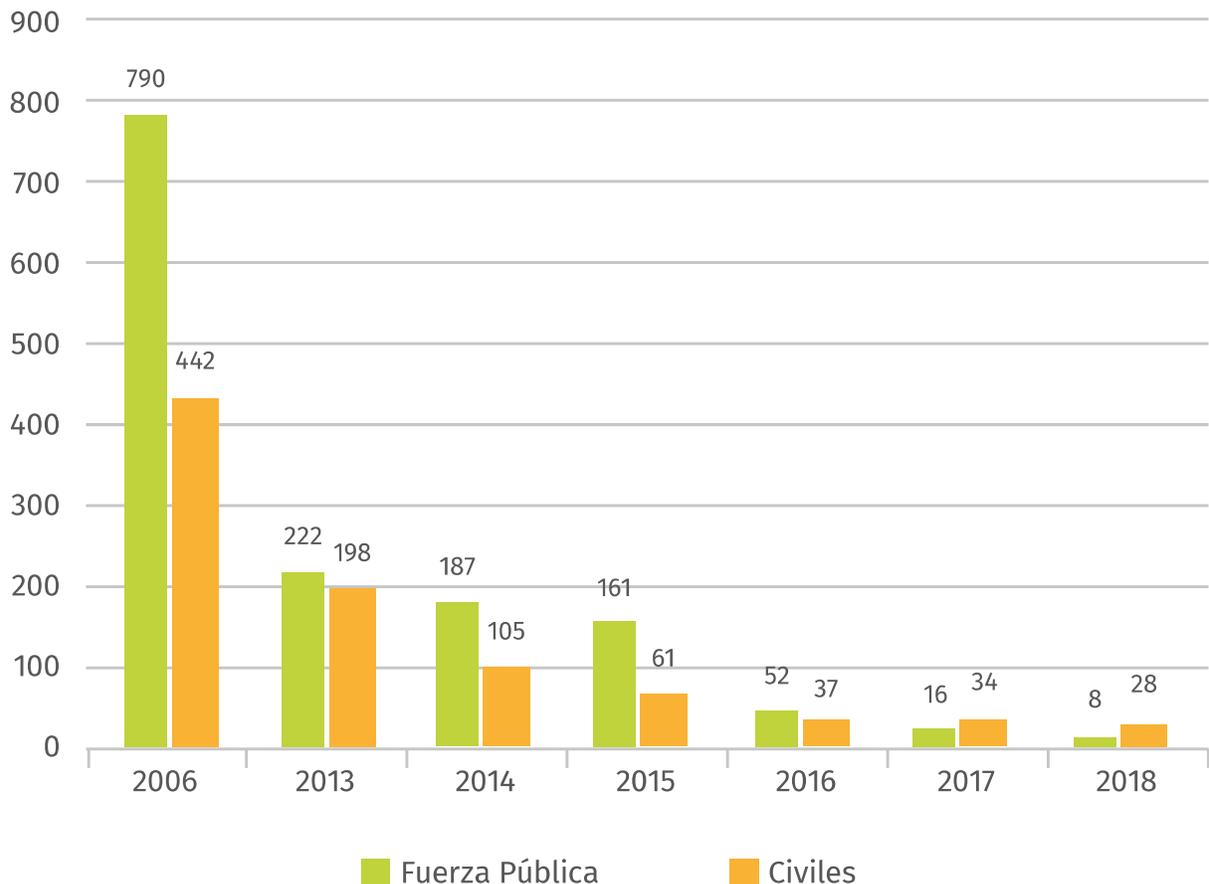
Las cifras suministradas por la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (Descontamina Colombia) indican que entre 1990 y diciembre de 2017 se registraron 11 523 víctimas por minas antipersonal y munición sin explotar. El 2006 fue el año más crítico, pues se presentaron 1232 víctimas, el mayor número en toda la historia de Colombia para un solo año. Tal y como lo indican los informes oficiales, la tendencia ha venido decreciendo, con excepción del año 2012, hasta ubicarse en 2016 en niveles que no se presentaban desde el año 1999. En 2017, se presentaron cincuenta víctimas en veintidós municipios de diez departamentos del país, el registro de víctimas más bajo desde 1990 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Víctimas de Minas Antipersona y Artefactos Explosivos Abandonados

Tomado de: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – Presidencia de la República de Colombia. Cifras de 2018 con corte al 31 de marzo.

Las consecuencias para el país no han sido pocas. Esta problemática ha dejado heridas al 80% (9246) de las víctimas y 2277 personas han fallecido a causa del accidente. Es decir, una de cada cinco víctimas muere. Por otra parte, Colombia ha sido uno de los países del mundo con mayor cantidad de víctimas militares y de policía, lo que significa que del total de víctimas, el 61% han sido miembros de la fuerza pública y el 39% restante, corresponde a civiles (Gráfico 2).

Gráfico 2. Víctimas Fuerza Pública y civil



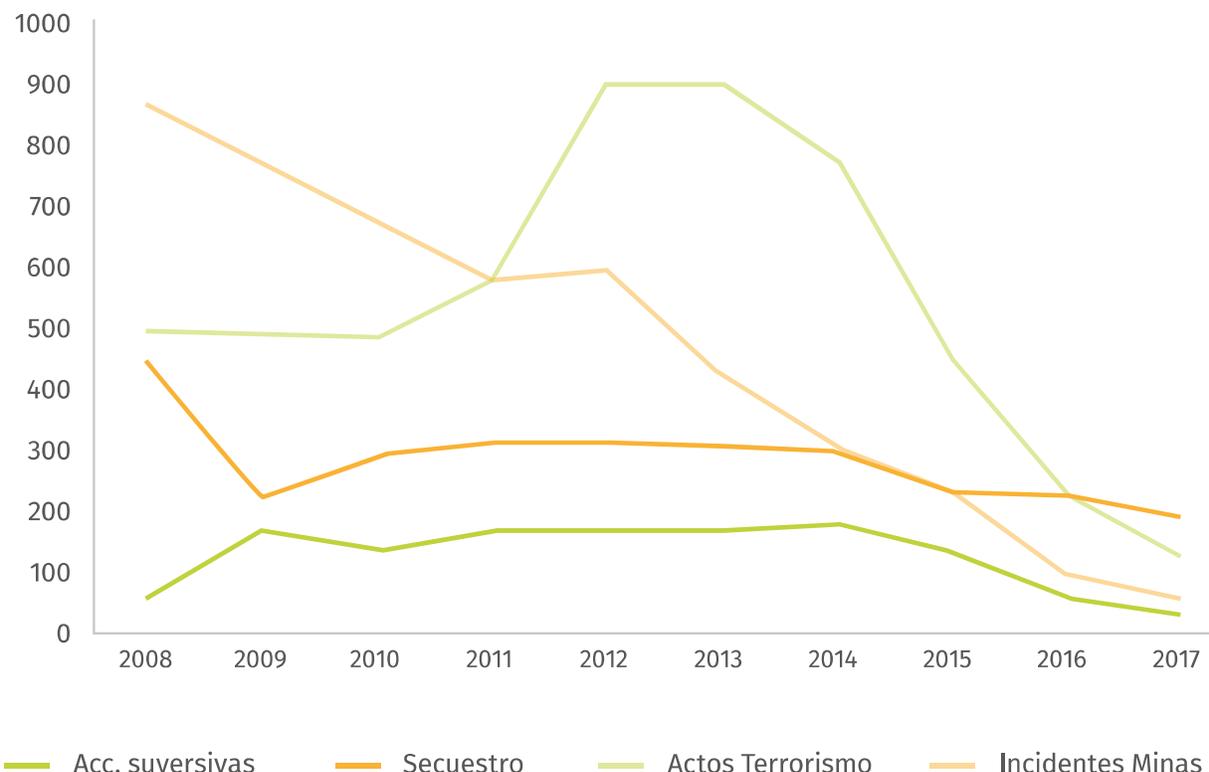
Tomado de: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, Presidencia de la República de Colombia. Cifras de 2018 con corte al 31 de marzo.

Indudablemente, y como se anotó líneas atrás, el incremento de la utilización de este tipo de armamento por parte de grupos armados en territorio colombiano estuvo ligado a la ofensiva militar, particularmente durante los años en los que se implementó en el país la Política de Seguridad Democrática. Sin embargo, y como resulta evidente a la luz de las cifras oficiales, la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera supuso una notable disminución en el número de accidentes relacionados con minas antipersonal. De hecho, para el año 2017, se presentó un cambio en la distribución de los eventos y víctimas por minas antipersonal, pues por primera vez las víctimas civiles superaron a las de la Fuerza Pública en el número total de víctimas, tal y como se advierte en el Gráfico 2.

La firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP no solo incidió en la evidente reducción de víctimas por minas antipersonal, sino también en otras variables de seguridad que históricamente estuvieron ligadas de una u otra manera al conflicto armado (Gráfico

3). En todo caso, es claro que la tendencia de incidentes relacionados con minas ha decrecido desde 2007, posiblemente por las acciones adelantadas por el Estado colombiano en el marco de la Convención de Ottawa, y por sus esfuerzos para identificar zonas de riesgo, desminar e implementar acciones preventivas y educativas (principalmente dirigidas a la población civil).

Gráfica 3. Colombia: variables de seguridad



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Resulta evidente el peligro latente que suponen las minas antipersona en Colombia, pues a pesar de la reducción en la incidencia de accidentes e incidentes relacionados con minas y de los actuales esfuerzos en desminado humanitario en el marco de la implementación del postconflicto, miles de minas antipersonal continúan escondidas en cientos de municipios colombianos, lo que pone en grave riesgo a los habitantes de las zonas rurales que, evidentemente, tienen un mayor riesgo de exposición habida cuenta de sus actividades cotidianas en el campo.

3. Seguridad Social en Colombia: consideraciones generales

En Colombia, en virtud de la Ley 1448 de 2011⁶, se consideran víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Tal y como lo subraya la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal de la Presidencia de la República de Colombia, en el marco de la normativa y jurisprudencia nacional e internacional sobre violaciones de Derechos Humanos (DD.HH.) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH),

son víctimas de MAP y MUSE aquellas personas de la población civil o miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido perjuicios en su vida, su integridad personal, incluidas lesiones físicas o psicológicas, sufrimiento emocional, así como el menoscabo de sus derechos fundamentales, pérdida financiera o deterioro en sus bienes, como consecuencia de actos u omisiones relacionados con el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonal (MAP)⁷.

En este sentido, es necesario hacer una distinción entre los diferentes componentes de la seguridad social en Colombia, para evaluar posteriormente la cobertura de estos sistemas en relación con civiles afectados por minas antipersonal.

6 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 de 2011 [en línea] [revisado 23 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html

7 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar [en línea], 31 de agosto de 2018 [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.accioncontraminas.gov.co

3.1 Sistema de Seguridad Social en Colombia (Ley 100 de 1993)

El Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia fue instituido por la Ley 100 de 1993 y reúne de manera coordinada un conjunto de entidades, normas y procedimientos a los cuales pueden tener acceso los ciudadanos con el fin principal de garantizar unas condiciones mínimas que permitan incidir en la calidad de vida de las personas.

Este sistema determina una serie de obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y de servicios complementarios, consignados en la Ley 100 de 1993 y en otra serie de normas derivadas de esta Ley.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP),

la Seguridad Social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y es prestado por entidades públicas y privadas. Evita desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras⁸.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia se compone de los sistemas de pensiones, de salud y de riesgos laborales y de los servicios sociales complementarios:

Sistema General de Pensiones

El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las

⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Seguridad Social Integral. Sistema de Seguridad Social en Colombia (Ley 100 de 1993) [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-empleo-y-seguridad-social/Paginas/Seguridad-Social-Integral.aspx>

contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la Ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones⁹.

El Sistema General de Pensiones en Colombia está compuesto por dos regímenes: el primero es el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM) que es de carácter público y es administrado por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)¹⁰. De conformidad con el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, Colpensiones hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida; las prestaciones especiales que las normas legales le asignen; y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos en su calidad de entidad financiera de carácter especial.

El segundo régimen es el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), que es de carácter privado y es operado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías. El RAIS puede definirse como el conjunto de entidades, normas y procedimientos mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados, de acuerdo con lo previsto en la Ley. Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al Fondo de Solidaridad¹¹.

Sistema General de Seguridad Social en Salud

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) tiene como objetivo regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso para toda la población residente en el país. Busca brindar a esta población servicios de mayor calidad, incluyentes y equitativos a través de un modelo de prestación del servicio público en salud, que en el marco de la estrategia Atención Primaria en Salud permita la acción coordinada del Estado, las instituciones y la sociedad para el mejoramiento de la salud y la creación de un ambiente sano y saludable. Este sistema es operado por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la prestación del servicio está

⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Seguridad Social Integral, Sistema de Seguridad Social en Colombia (Ley 100 de 1993) [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-empleo-y-seguridad-social/Paginas/Seguridad-Social-Integral.aspx>

¹⁰ La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) es una empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo.

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 59. Concepto. En: Título III. Régimen de ahorro individual con solidaridad, Capítulo I. Normas generales, Ley 100 de 1993 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: [http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html](http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)

a cargo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

El Sistema General de Seguridad Social en Salud funciona en dos regímenes de afiliación: el Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado. Así pues, el régimen contributivo es un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y su empleador. Se deben afiliar en el régimen contributivo las personas que tienen una vinculación laboral, es decir, aquellas con capacidad de pago, como los trabajadores formales e independientes, los pensionados y sus familias.

Por otra parte, el régimen subsidiado es el conjunto de normas que orienta y rige la afiliación de la población sin capacidad de pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Se encuentran afiliadas a este régimen los núcleos familiares sin capacidad de pago, quienes han sido identificadas (mediante la encuesta Sisbén) como población pobre y vulnerable. Es importante subrayar que es responsabilidad de los entes territoriales (municipios, distritos y departamentos) la atención del régimen subsidiado. Es fundamental la distinción entre estos dos regímenes pues es de suponer que la mayoría de las víctimas civiles de minas antipersonal pertenecen al Régimen Subsidiado, aspecto que se analizará con mayor detalle más adelante.

Sistema General de Riesgos Laborales

El Sistema General de Riesgos Laborales es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Su financiación proviene de la cotización obligatoria, determinada por el nivel de ingreso y la clasificación del riesgo. Las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) son las entidades responsables de la afiliación, el registro y el recaudo de sus cotizaciones.

Este sistema articula el sistema de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales a través de planes de salud ocupacional y prevención de riesgos al tiempo que atiende los siniestros laborales por medio de las prestaciones de subsidio por incapacidad, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez y pensión de sobrevivientes. Al revisar las características de este sistema es importante destacar que reconoce las prestaciones asistenciales hasta la recuperación del afectado por un accidente de trabajo o enfermedad laboral, así como un subsidio por incapacidad por accidente o enfermedad laboral, indemnización por

pérdida de capacidad laboral, pensión de invalidez y auxilio funerario.

Claramente, y como se analizará más adelante, las coberturas de riesgos laborales están limitadas a los que coticen directamente a este sistema, lo cual supone que muchas víctimas civiles de minas antipersonal, que son por definición trabajadores por cuenta propia, no cuentan con cobertura en materia de riesgos laborales.

Servicios Sociales Complementarios (Programa Colombia Mayor)

Con estos subsidios económicos se busca proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión o viven en la indigencia y/o en extrema pobreza. Hoy en día, este componente se desarrolla a través del Programa Colombia Mayor que otorga un subsidio económico a las personas mayores de edad con bajos ingresos o que carezcan de ellos.

Otros componentes

Además de lo contemplado en la Ley 100, existen otros sistemas que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Colombia, los cuales se presentan a continuación:

Cesantías

Las cesantías son una prestación social a la que tienen derecho los empleados del sector público y privado, diseñada con el fin de crear un ahorro para solventar los gastos durante el desempleo, pero que puede ser usado para pagar educación superior o comprar vivienda. Las cesantías son administradas por los fondos privados y por el Fondo Nacional del Ahorro en el caso de los trabajadores del Estado.

Subsidio familiar

El subsidio familiar es una prestación social cuyo objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representan el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad (artículo 343 del Código Sustantivo del Trabajo). El subsidio familiar no es salario, sino un derecho que genera al trabajador por razones de parentesco, convivencia o dependencia económica, lo que le permite disfrutar de los beneficios que ofrecen las instituciones responsables de la administración del subsidio (Cajas de Compensación Familiar). Este subsidio familiar

es suministrado a los trabajadores en bienes, servicios y en ayudas monetarias.

Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Es un programa de ahorro voluntario para la vejez, administrado por Colpensiones, que favorece a los colombianos que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla.

Los BEPS consisten en un ahorro durante la etapa laboral que se disfrutará en la vejez como una forma de ingreso. Este ahorro es voluntario, flexible en su monto y periodicidad, lo cual permite una mayor cobertura. Este programa, además, otorga un subsidio periódico que consiste en un aporte económico otorgado por el Estado y se calcula anualmente de manera individual para cada beneficiario sobre los aportes que haya realizado¹². Finalmente, es importante señalar que el programa BEPS cuenta también con unos amparos derivados del seguro de vida colectivo BEPS, que le otorga al beneficiario un amparo por fallecimiento, por enfermedades graves, auxilio funerario y amparo por desmembración. Estos aspectos son determinantes, pues parte del ejercicio que adelanta la OISS en relación con el postconflicto en Colombia implica proponer alternativas para ampliar la cobertura del programa BEPS e incluir algún tipo de micro seguro o cobertura en riesgos laborales para trabajadores por cuenta propia en el sector rural, quienes hoy, como ya lo muestran las cifras, son los más expuestos a accidentes por minas antipersonal.

¹² El valor del subsidio será igual al 20% de los aportes realizados por el beneficiario, es decir, que por cada COP 100 que una persona haya aportado, le corresponderán COP 20 adicionales, considerados como subsidio periódico.

4. Víctimas de minas antipersonal: inclusión en la Seguridad Social Integral

Esta sección tiene por objeto describir de una manera detallada el estado del arte de la inclusión de víctimas del conflicto, especialmente víctimas de minas antipersonal, en los diferentes sistemas de seguridad social en Colombia. Es preciso indicar que este apartado se referirá a las víctimas civiles, pues como se indicó anteriormente, en materia de salud y pensión existen una excepciones que cubren de manera específica a miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, grupo poblacional que a la luz de los registros históricos ha sido el principal afectado por este tipo de artefactos.

4.1 La Salud en el marco de la reparación integral a víctimas de MAP/MUSE

La Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas, ordena la asistencia en salud, así como la rehabilitación, física, mental y la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado. En este sentido, las acciones del sector salud en el marco de la atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado, se encuentran enmarcadas en lo establecido por el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado (Papsivi), cuyo objetivo es mitigar el impacto y el daño a la integridad psicológica y moral, al proyecto de vida y a la vida que los hechos de violencia generaron en las víctimas.

El Decreto 4800 de 2011, define en el artículo 164 al Papsivi como «el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias diseñados por el Ministerio de Salud y Pro-

tección Social para la atención integral en salud y atención psicosocial»¹³ de las víctimas del conflicto y precisa que las actividades a desarrollar como parte del programa se dirigen no solo a individuos sino también a colectivos, y están orientadas a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante. En este sentido, las víctimas tienen derecho a recibir medidas de asistencia y atención, así como medidas de reparación.

Como bien lo advierte el Ministerio de Salud y Protección Social,

el PAPSIVI constituye la línea técnica que le permite a los diferentes actores atender los impactos psicosociales y los daños en la salud física y mental de las víctimas ocasionados por o en relación con el conflicto armado, en los ámbitos individual, familiar y comunitario (incluido en éste los sujetos de reparación colectiva), con el fin de mitigar su sufrimiento emocional, contribuir a la recuperación física y mental y a la reconstrucción del tejido social en sus comunidades¹⁴.

13 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Artículo 164. En: Decreto 4800 de 2011 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>

14 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx

Gráfica 4. Esquema de atención en salud a las víctimas del conflicto.



Tomado de: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx

Derivado de este esquema de atención diseñado por el Ministerio de Salud y Protección Social para las víctimas del conflicto, el Gobierno de Colombia ha formulado la Ruta Integral de Atención en Salud y de Rehabilitación Funcional para Víctimas de MAP/MUSE¹⁵, el cual es un instrumento de política pública específico para las víctimas de minas antipersonal. Esta ruta comprende cinco etapas¹⁶, que se resumen en:

¹⁵ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Ruta Integral de Atención en Salud y de Rehabilitación Funcional para Víctimas de MAP/MUSE [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.accioncontraminas.gov.co/accion/Documents/170303-Cartilla-Ruta%20Salud.pdf

¹⁶ *Ibíd.*, Estas cinco etapas aquí definidas fueron tomadas textualmente de la cartilla que se hizo como resultado del proyecto «Revisión y fortalecimiento de la Ruta de Atención Integral en Salud y Rehabilitación Funcional para las Víctimas de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explotar (MUSE), en el marco del Sistema General de Seguridad Social en salud, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (Papsivi) y la política de atención integral a víctimas».



Primera etapa, Atención prehospitalaria, contiene la orientación acerca de las instancias que se deben contactar para coordinar el rescate y evacuación de la víctima, la información que debe darse y quién será el responsable del pago del traslado, así como el proceso que se debe seguir para dicho traslado. También se describen las indicaciones para tener en cuenta en caso de que la víctima no sobreviva.

Segunda etapa, Atención de urgencias, suministra información acerca de dónde debe ser atendida la víctima en el momento de la urgencia y qué hacer en caso que le sea negada la atención. De forma similar, brinda orientación acerca de los trámites administrativos que deben efectuar los prestadores del servicio de salud cuando atiendan a una víctima de MAP/MUSE.

Tercera etapa, Atención hospitalaria, indica qué servicios se les debe prestar a las víctimas por el hecho de tener esta condición, qué hacer en caso de requerir referencia a un hospital o clínica de mayor nivel de complejidad y quién será el responsable del pago de las atenciones en salud.

Cuarta etapa, Rehabilitación funcional, incluye información acerca del desarrollo del proceso de habilidades para ser promovidas con la víctima a través de la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS), la atención psicosocial, las tecnologías ortopédicas externas, los dispositivos médicos sobre medida y el procedimiento que se debe llevar a cabo para su acceso.

Quinta etapa, Rehabilitación integral-inclusión, incluye los demás procesos para ser desarrollados y lograr la inclusión de las víctimas de MAP/MUSE una vez se supera la etapa de rehabilitación funcional. En este sentido, esto involucra, además de la rehabilitación educativa y social, la rehabilitación laboral de la víctima, tema sobre el cual volveremos más adelante al abordar el tema de inclusión laboral.

4.2 Víctimas de MAP/MUSE: cobertura pensional

En materia pensional, podría afirmarse que las víctimas de MAP/MUSE que al momento de algún incidente fueran trabajadores rurales por cuenta propia, y dependiendo de la afectación que se genere, podrían contar con una protección básica y mínima. Es importante, entonces, hacer referencia a algunos desarrollos legislativos y antecedentes jurisprudenciales para entender el estado actual de la cobertura pensional para las víctimas.

Es vital referirse, en primera medida, a lo consignado en la Constitución Política de Colombia, la cual establece que es deber del Estado proteger de manera especial a aquellas personas que se

encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, ya sea por su condición económica, física o mental¹⁷. Con el fin de dar cabal desarrollo a esta protección especial de la que habla la Constitución, se han expedido diversas leyes, que han servido de sustento y antecedente para definir unos mínimos de protección del ingreso para las víctimas del conflicto. Algunas de estas normas son:

- Ley 104 de 1993, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
- Ley 241 de 1995, por la cual se proroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993.
- Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia;
- Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones;
- Ley 548 de 1999, por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones;
- Ley 782 de 2002, por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.
- Ley 1106 de 2006, por medio de la cual se proroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones;
- Ley 1421 de 2010, por medio de la cual se proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002 y la Ley 1106 de 2006;
- Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (Ley de Víctimas).

¹⁷ 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 adoptará 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».

La Ley 104 de 1993, en su artículo 45, inciso 2, señalaba que «las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional»¹⁸ podrían acceder a una pensión mínima legal siempre y cuando no tuvieran la posibilidad de acceder a otras formas pensionales y de atención en salud. Con posterioridad, y en virtud de la Ley 241 de 1995 (artículo 15), ese porcentaje de disminución de la capacidad física se redujo al 50%. Adicionalmente, esta Ley señaló que la calificación no estaría a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, sino que debía hacerse conforme a lo estipulado en el Manual Único para la Calificación de Invalidez.

En 1997, con la expedición de la Ley 418 de 1997, estas disposiciones fueron derogadas, pero se mantuvo la vigencia del auxilio económico, es decir, se conservó la posibilidad de las víctimas de la violencia de acceder a la pensión especial. Esta debía ser pagada con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional¹⁹, para lo cual se tenían que acreditar los mismos requisitos previstos a partir de la modificación introducida por la Ley 241 de 1995, a saber:

- a. Haber perdido el 50% o más de la capacidad laboral como resultado de la violencia en el marco del conflicto armado interno;
- b. Carecer de otras posibilidades pensionales y de atención en salud²⁰.

Esta misma Ley, en su artículo 131, además dispuso su vigencia por dos años a partir de su promulgación, pero la Ley 548 de 1999 ordenó prorrogar por tres años más su duración, término que fue extendido a su vez por cuatro años más por medio de la Ley 782 de 2002, la cual además le agregó al artículo 46 de la Ley 418 de 1997 la expresión «y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional»²¹.

18 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 45. En: Capítulo VII. Otras disposiciones, Ley 104 de 1993 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0104_1993.html

19 CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 25. Creación del Fondo de Solidaridad Pensional. En: Libro I. Sistema General de Pensiones. Título I. Disposiciones Generales, Capítulo IV. Fondo de Solidaridad Pensional, Ley 100 de 1993 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

20 Ley 418 de 1997, artículo 46: «Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional». Ver: CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 46. En: Capítulo VII. Otras disposiciones, Ley 418 de 1997 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997_pro01.html

21 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-506 de 2017 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-506-17.htm>

Finalmente, al vencerse este término de cuatro años, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010 por medio de las cuales se prorrogaba por cuatro años más la vigencia de algunos de los artículos de la Ley 418 de 1997, pero sin referirse específicamente al artículo 46 referente a la pensión especial de invalidez. Por tal razón, Colpensiones se negaba a reconocer dicha prestación alegando una derogación tácita de la norma que la contemplaba. Esta situación dejaba sin protección a una población que tenía la doble condición de víctima del conflicto y de persona en condición de discapacidad, pues al no haber un sustento legal cierto, Colpensiones negaba reiteradamente esta pensión especial.

En este contexto y ante reiteradas acciones de tutela para exigir el reconocimiento de esta pensión, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-767 de 2014, en la que se indicó que la pensión especial en favor de la víctimas en condición de discapacidad «es una prestación que supone el reconocimiento de un derecho social, respecto del cual se predica la exigibilidad del principio de progresividad y no regresividad»²². Además, su origen se remite a una obligación constitucional del Estado frente a sujetos de especial protección con el fin de mitigar los efectos de la violencia interna. Teniendo en cuenta lo anterior y que a pesar de que el término de vigencia de dicha prestación se había ampliado sucesivamente por el legislador, pero que en las últimas disposiciones legales había omitido hacerlo, se concluyó que se presentaban los presupuestos jurisprudenciales para la configuración de una omisión legislativa relativa que vulneraba principios constitucionales «en especial la obligación de ampliación progresiva de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, los deberes impuestos por el Estado Social de Derecho y el mandato de igualdad material»²³.

Por tanto, la sentencia C-767 de 2014

declaró la exequibilidad condicionada de dichas disposiciones en el entendido que las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud²⁴.

22 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-767 de 2014 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-767-14.htm>

23 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-684 de 2016 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-684-16.htm>

24 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-767 de 2014 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-767-14.htm>

Así pues, y considerando que la Corte Constitucional admitió la existencia de una omisión legislativa relativa en relación con la pensión especial de invalidez, resultaba necesario establecer los procedimientos, requisitos y fuentes presupuestales para proceder a reconocer dicha pensión mínima legal vigente, por lo cual el Ministerio del Trabajo expidió el Decreto 600 del 6 de abril de 2017, «Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015²⁵ un capítulo 5o, para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación»²⁶.

En dicho Decreto se señalan los requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica, los cuales incluyen:

1. Ser colombiano.
2. Ser víctima del conflicto armado y estar registrado en el Registro Único de Víctimas (RUV).
3. Ser calificado con pérdida de capacidad laboral del 50% o más.
4. Que exista nexo causal entre la pérdida de capacidad con actos violentos propios del conflicto.
5. Carecer de posibilidad pensional.
6. No recibir ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo legal mensual vigente.
7. No ser beneficiario de algún tipo de ayuda como víctima²⁷.

Además, este decreto consagra las características del beneficio y los documentos requeridos para presentar la solicitud ante el Ministerio de Trabajo para su reconocimiento. Es importante, además, subrayar que la obligación del pago del auxilio ya no recae en Colpensiones, pues ya no se estaría hablando de una pensión ni de un elemento del Sistema General de Pensiones,

²⁵ Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

²⁶ MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 600, 6 abril de 2017 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto600del06deabrilde2017ayudahumanitariaperiodica.pdf>

²⁷ MINISTERIO DEL TRABAJO. Artículo 2.2.9.5.3. En: Decreto 600, 6 abril de 2017 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto600del06deabrilde2017ayudahumanitariaperiodica.pdf>

sino de un auxilio humanitario²⁸, por lo cual su trámite y reconocimiento está ahora a cargo del Ministerio del Trabajo, entidad que asumirá el pago de esta prestación humanitaria periódica con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación.

Como puede verse, y en el caso de víctimas de MAP/MUSE que hayan sufrido una afectación de más del 50% de pérdida de su capacidad laboral, con el Decreto 600 de 2017 se plantea una alternativa que les permite contar con un sustento mínimo y que se configura en un soporte para muchas víctimas que, al menos en los casos de trabajadores por cuenta propia que al momento de un accidente no tuvieran ningún tipo de protección desde el punto de vista de riesgos laborales, pueden ahora contar con un ingreso constante al mismo tiempo que adelantan sus procesos de rehabilitación funcional e integral.

4.3 Víctimas de MAP/MUSE: cobertura en Riesgos Laborales

El panorama de la cobertura en materia de riesgos laborales para víctimas civiles de MAP/MUSE resulta poco menos que desolador. En efecto, hay que considerar la naturaleza y requerimientos del Sistema General de Riesgos Laborales para hacer unas precisiones concretas y simples: en el caso de civiles que al momento de un accidente por MAP/MUSE se encontrasen afiliados al sistema de Riesgos Laborales, bien como trabajadores en relación de dependencia o como trabajadores independientes cotizantes a la seguridad social, y si dicho incidente se presenta por el desarrollo de alguna actividad laboral, esto podría considerarse como un accidente de trabajo, caso en el cual el sistema, a través de la ARL a la que el afectado se encuentre afiliado, entraría a evaluar las prestaciones de subsidio por incapacidad, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión por invalidez y pensión de sobrevivientes.

²⁸ La Corte Constitucional ante solicitud de aclaración presentada por el Ministerio del Trabajo respecto a la sentencia indicada, mediante Auto 290 de 2015, refiere lo siguiente: «La prestación económica denominada pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado no pertenece al Sistema General de Pensiones y, por tanto, no tiene su origen en la seguridad social». De esta manera es claro que a esta subvención económica no le serán aplicables las reglas del Sistema General de Pensiones. Ver: MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 600, 6 abril de 2017 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto600del06deabrilde2017ayuda-humanitariaperiodica.pdf>

Sin embargo, y si consideramos la estructura del mercado laboral rural²⁹ y las tasas de informalidad laboral en el campo colombiano³⁰, es fácil deducir que la mayoría de las personas en las áreas rurales no están afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales, y que, en consecuencia, en el caso de presentarse algún tipo de accidente en el desarrollo de actividades laborales, estas personas no contarían con subsidio por incapacidad, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión por invalidez y pensión de sobrevivientes.

Es evidente, entonces, que las políticas públicas deberán ocuparse de cerrar esta brecha y brindar alternativas de aseguramiento en riesgos laborales a los trabajadores por cuenta propia del sector rural. Así las cosas, es necesario diseñar mecanismos flexibles y alternativos para aumentar la formalidad en los sectores rurales y atenuar los impactos negativos provenientes de la informalidad laboral. Un claro ejemplo de este tipo de mecanismo se encuentra en la promoción de programas como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), administrado por Colpensiones, y que de alguna manera resulta en una alternativa flexible y sostenible para las comunidades rurales. Esta, sin embargo, no contempla actualmente aseguramiento o beneficio específico alguno en el evento de un accidente laboral. En este caso, y como se sugirió en el primer componente de este documento, en lo que se refiere a la ampliación del programa BEPS para incluir un mecanismo de protección laboral rural en materia de riesgos laborales, es preciso estructurar un modelo que permita garantizar un mínimo de derechos e ingresos para las poblaciones rurales que laboran bajo la modalidad de trabajador por cuenta propia, lo que claramente mitigaría la alta informalidad laboral rural y ampliaría, de paso, los mínimos de protección para las comunidades más vulnerables del país.

29 «La forma de empleo predominante en el sector rural es la de trabajador por cuenta propia, la cual representa un poco más de la mitad del empleo en estas zonas (cerca de 51%), seguida por las posiciones de empleado particular (18%) y jornalero (12%). Esto sugiere que, en general, la mayor proporción de trabajadores rurales son no asalariados, que no están protegidos por la legislación laboral, lo que ocasiona una alta informalidad en el mercado laboral y la preeminencia de empleos de baja calidad e inestabilidad laboral». Ver: FEDESARROLLO, ASOCIACIÓN DE GESTIÓN HUMANA BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA (ACRIP). Informe Mensual del Mercado Laboral - Mayo 2017. Bogotá: Fedesarrollo, ACRIP, 2017. Pág. 4.

30 «Es posible observar que si bien existe un alto grado de cobertura en salud —más del 90% de los ocupados rurales tiene cobertura—, sólo cerca del 20% cuenta con afiliación a pensión. En el caso del mercado laboral urbano se observa una brecha similar pero mucho menor: cerca del 60% de los ocupados están afiliados a pensión. Adicionalmente cabe resaltar que si bien en ambas zonas la mayor parte de los trabajadores cuenta con afiliación al sistema de salud, la forma de afiliación es diferente: en las cabeceras más del 60% de los ocupados se encuentra dentro del régimen contributivo, mientras que en las áreas rurales cerca del 80% de los ocupados hacen parte del régimen subsidiado». Ver: FEDESARROLLO, ASOCIACIÓN DE GESTIÓN HUMANA BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA (ACRIP). Informe Mensual del Mercado Laboral - Mayo 2017. Bogotá: Fedesarrollo, ACRIP, 2017. Pág. 4.



5. Inclusión laboral: buenas prácticas

Como se ha advertido con anterioridad, la inclusión laboral de víctimas de MAP/MUSE en Colombia supone un reto mayúsculo, toda vez que estas personas tienen la doble condición de ser víctimas del conflicto y de tener una discapacidad como consecuencia de un accidente por MAP/MUSE. Adicionalmente, las aproximaciones teóricas y prácticas en Colombia en relación con la inclusión laboral se enfocan o bien en la condición de víctima o en la condición de discapacidad, y difícilmente articulan en una sola ruta de empleabilidad o en un modelo de atención estas dos condiciones particulares.

En todo caso, de los ejercicios de diálogo social adelantados en el marco del **Proyecto Esquemas de Seguridad Social para el Posconflicto — OISS**, así como de consultas con expertos en inclusión laboral y políticas activas de empleo para el desarrollo de este Proyecto, resulta claro que el aspecto fundamental del enfoque de políticas y estrategias de empleabilidad para víctimas de MAP/MUSE deberá tener como foco principal el aspecto de la discapacidad generada por un accidente o incidente con este tipo de artefactos. Esto hace que sean aplicables, de manera preferente, las rutas y estrategias de empleo inclusivo para personas en condición de discapacidad.

Así pues, para precisar en alguna medida el número de personas que adquirieron una discapacidad como consecuencia del conflicto armado, el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD)³¹ del Ministerio de Salud de Colombia señala que 6033 personas indicaron haber adquirido su discapacidad debido al conflicto armado. De este universo, aproximadamente 1246 (20,7%) personas dicen que el origen de su discapacidad fue debido a Minas, AEI y MUSE, lo cual es muy cercano a las personas víctimas de minas identificadas por

³¹ El Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) es una herramienta nacional, direccionada por el Ministerio de Salud y Protección Social, que permite recoger vía web información sobre dónde están y cómo son las personas con algún tipo de discapacidad que residen en Colombia. Su objetivo es proveer información estadística sobre las personas en situación de discapacidad en apoyo al desarrollo de la Política Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad, de los programas y proyectos de prevención, atención, rehabilitación y equiparación de oportunidades.

el Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) que cruzan con el RLCPD (1381). Sin embargo, hay más de 13 000 víctimas de minas, AEI y MUSE del DAICMA que no están incluidas en el RLCPD, probablemente porque algunas víctimas fallecieron, porque no quedaron discapacitados o especialmente por subregistro³².

5.1 Incentivos a las empresas privadas para que contraten personas con discapacidad: Marco jurídico

La efectiva inclusión laboral de personas con discapacidad pasa por el diseño de políticas públicas y el desarrollo de un marco normativo que ayude a la mejora de su empleabilidad, facilite su inserción en el mercado laboral e impulse su pleno desarrollo profesional. En este sentido, es necesario considerar el marco normativo referido a los incentivos para las empresas privadas que contraten personas con discapacidad, el cual se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Colombia: Incentivos a la contratación de personas con discapacidad³³

Sustento Legal	Incentivo	Condiciones
Artículo 24 de la Ley 361 de 1997	Preferencia en igualdad de condiciones en los procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos sean estos públicos o privados.	Tener por lo menos un mínimo del 10% de sus empleados en condiciones de discapacidad, certificada en la oficina de trabajo de la respectiva zona. Que hayan sido contratados por lo menos con anterioridad a un año. Que permanezcan en la empresa por un lapso igual al de la contratación.

³² DISCAPACIDAD COLOMBIA. Estadísticas [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.discapacidadcolombia.com/index.php/estadisticas

³³ ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS). Medidas para la Promoción del Empleo de personas con Discapacidad en Iberoamérica, Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2014.

<p>Artículo 24 de la Ley 361 de 1997</p>	<p>Prelación en el otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales.</p>	<p>Orientar estos créditos y subvenciones al desarrollo de planes y programas que impliquen la participación activa y permanente de personas con discapacidad.</p>
<p>Artículo 24 de la Ley 361 de 1997</p>	<p>Bajas tasas arancelarias a la importación de maquinaria y equipo especialmente adaptados o destinados al manejo de personas con discapacidad.</p>	
<p>Artículo 31 de la Ley 361 de 1997</p>	<p>Disminución del 50% en la cuota de aprendices que está obligado a contratar el empleador.</p>	<p>Contratar aprendices que sean personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%.</p>
<p>Artículo 31 de la Ley 361 de 1997</p>	<p>Deducción de la renta del 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o periodo gravable a los trabajadores con discapacidad, mientras esta subsista.</p>	<p>Ocupar trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada. Que el empleador esté obligado a presentar declaración de renta y complementarios.</p>
<p>Artículo 13 de la Ley 789 de 2002</p>	<p>Exclusión del pago de los correspondientes aportes a Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</p>	<p>Vincular trabajadores adicionales a los que tenía en promedio en el año 2002. Entre estos trabajadores se deben encontrar personas con discapacidad no inferior al 25% debidamente calificadas por la entidad competente. Que estos trabajadores no devenguen más de tres salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>

5.2 Teletrabajo: una herramienta de inclusión laboral

Marco jurídico

Uno de los aspectos que ha permitido que el teletrabajo se haya consolidado en Colombia como una alternativa de inclusión y flexibilidad laboral, recae en un marco jurídico claro que abarca todos los ámbitos posibles en materia de protección de los derechos de los trabajadores. En este sentido, las normas que regulan esta modalidad laboral en el país son las siguientes:

Ley 1221 de 2008: Establece el reconocimiento del Teletrabajo en Colombia como modalidad laboral en sus formas de aplicación, las bases para la generación de una política pública de fomento al teletrabajo y una política pública de teletrabajo para la población vulnerable. Crea la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo, con el fin de promover y difundir esta práctica en el país e incluye las garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores.

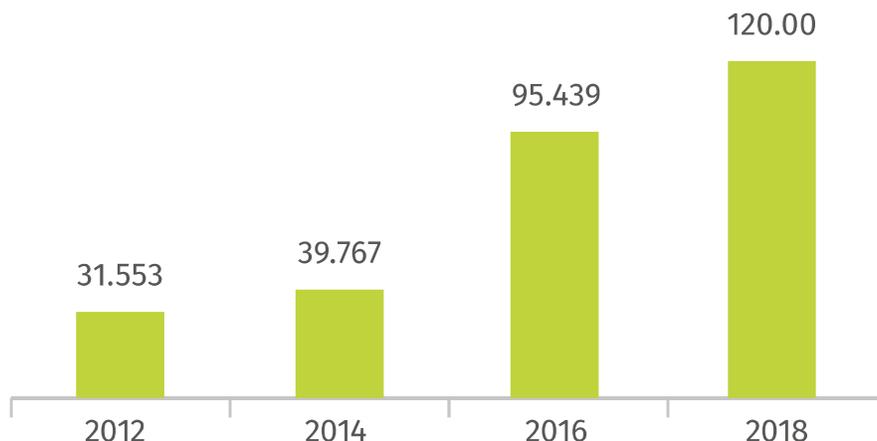
Decreto 884 de 2012: Especifica las condiciones laborales que rigen el teletrabajo en relación de dependencia, las relaciones entre empleadores y teletrabajadores, las obligaciones para entidades públicas y privadas, las ARL y la Red de Fomento para el teletrabajo. Así mismo, establece los principios de voluntariedad, igualdad y reversibilidad que aplican para el modelo.

Resolución 2886 de 2012: Define las entidades que hacen parte de la Red de Fomento del Teletrabajo y las obligaciones que les compete³⁴.

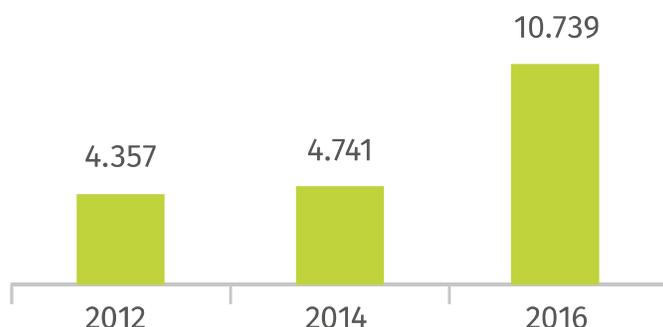
Teletrabajo en Colombia

Desde la expedición de la Ley 1221 de 2008, la implementación del teletrabajo como modalidad laboral ha registrado un continuo crecimiento. Cifras recientes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) indican que en Colombia la implementación de esta iniciativa, tanto en el sector público como en el privado, ha sido exitosa. Esto si consideramos el número de teletrabajadores en la actualidad y las proyecciones que se tienen en la materia.

³⁴ PORTAL TELETRABAJO COLOMBIA. Marco jurídico [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://teletrabajo.gov.co/622/w3-article-8098.html>

Gráfica 5. Número de Teletrabajadores

Tomado de: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC).

Gráfica 6. Número de empresas que han implementado el teletrabajo

Tomado de: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC).

. Si bien es cierto que dicha ley y su decreto reglamentario no incluyen beneficios especiales para los empleadores que vinculen personas en condición de discapacidad³⁵, indudablemente el teletrabajo permite romper las barreras físicas que muchas personas con diferentes condiciones de discapacidad enfrentan para lograr una efectiva inserción en el mercado laboral. En este sentido, y sin que se tengan cifras oficiales de personas en condición de discapacidad o víctimas del conflicto empleadas bajo la modalidad de teletrabajo, es necesario subrayar las múltiples ventajas que estudios del Ministerio de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones (MinTic)³⁶ han encontrado tanto para trabajadores como para empleadores. Estos se resumen en la siguiente tabla:

35 En todo caso, al revisar las modalidades de Teletrabajo en el país, resulta evidente que las modalidades de Teletrabajo Autónomo y el Teletrabajo Suplementario deben explorarse como alternativas ideales para las personas en condición de discapacidad. Más información en: www.teletrabajo.gov.co

36 Ver: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC). Estudio Penetración Teletrabajo 2016 [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://teletrabajo.gov.co/622/articles-16887_archivo_pdf_estudio_teletrabajo_2016.pdf

Tabla 2. Beneficios del teletrabajo

EMPRESA	2012	2014	2016
Disminución de costos operacionales, costos fijos, recursos, planta física y puestos de trabajo	30%	43%	47%
Aumento de productividad	24%	43%	47%
Aumento de eficiencia de los procesos	11%	5%	37%
EMPLEADO			
Ahorro de tiempo en desplazamientos/movilidad	17%	36%	49%
Autonomía e independencia	13%	18%	40%
Mejor calidad de vida	10%	21%	33%

Tomado de: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC), 2018.

En este sentido, resulta evidente que la evolución del teletrabajo y su masificación como instrumento de inclusión social de colectivos que por diversas razones encuentran dificultades para el acceso al mercado laboral (personas en condición de discapacidad, mujeres gestantes, cuidadores, personas privadas de la libertad, etc.) pasa por fomentar políticas públicas que reconozcan las particularidades de dichos colectivos y generen estrategias de formación para el trabajo, formación en competencias para el teletrabajo y generación de oportunidades laborales incluyentes que permitan su efectiva inclusión en el mercado laboral. En este contexto, y aunque se indicó con anterioridad que no resulta conducente la generación de rutas específicas de empleabilidad para personas afectadas por MAP/MUSE, puesto que en Colombia operan la ruta de empleabilidad para víctimas y las ruta de empleabilidad para personas en condición de discapacidad, sí resulta necesario revisar, ajustar y proponer alternativas desde el teletrabajo para esta población específica como un mecanismo que puede conciliar el aspecto laboral con el entorno social y de rehabilitación. Además, se deben considerar los aspectos antes señalados en este documento, entre otros los procesos de rehabilitación física, las limitaciones de desplazamiento y la probable vocación de muchas víctimas a no estar enmarcadas en una relación laboral tradicional, entre otros aspectos.

5.3 Experiencias efectivas de inclusión laboral

Actualmente, el desempleo general de Colombia es del 9,7%³⁷, pero cuando se mira esta cifra dentro de grupos poblaciones vulnerables se advierte un escenario aún más complejo. En la población desplazada el desempleo llega al 35,5%; para el caso de personas afrodescendientes alcanza el 19%; para jóvenes es del 16%; y para mujeres es del 12%. En este contexto hay que incluir también a las personas en condición de discapacidad. Colombia tiene cerca de 2 700 000 personas con discapacidad, lo que corresponde al 6,4% de la población. De ese universo, solo el 15,5% tiene trabajo³⁸.

Dadas estas condiciones, el ingreso al mercado laboral por parte de personas en condición de discapacidad en Colombia es un problema más que evidente, particularmente si se consideran las características especiales de las poblaciones rurales en el país, las cuales encuentran aún mayores limitaciones para obtener un empleo, teniendo en cuenta de las condiciones de marginalidad, informalidad laboral, exclusión y baja oferta laboral predominantes en zonas rurales. En todo caso, y como se ha sugerido en algunos apartes de este documento, Colombia ha hecho avances en la implementación de estrategias de inclusión laboral de personas con discapacidad, apoyadas por los desarrollos normativos y por el compromiso tanto de entidades públicas como privadas. En esta sección se describirán algunas experiencias exitosas³⁹ en materia de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar e implementar estrategias de empleabilidad específicas dirigidas a víctimas de MAP/MUSE.

Las experiencias que se describen a continuación cuentan con algunos elementos comunes. En este sentido, los componentes del modelo de empleo inclusivo aplicables para las personas y para las empresas comprenden los siguientes elementos:

- **Competencias y habilidades blandas:** Conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que permiten que una persona se desenvuelva adecuadamente en sociedad y

37 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). Tasa de Desempleo en Colombia para el mes de julio de 2018 [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/index.php/52-espanol/noticias/noticias/4591-geih-mercado-laboral-marzo-2018>

38 FUNDACIÓN CORONA. [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.fundacioncorona.org

39 Estas experiencias han sido tomadas de una selección de experiencias hecha por la Fundación Corona, USAID, ACDI/VOCA y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) Ver: FUNDACIÓN CORONA, ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI), USAID, ACDI/VOCA. Quince iniciativas exitosas en materia de inclusión laboral para población vulnerable. Bogotá: .Puntoaparte Bookvertising, 2016.

contribuya al bienestar común y al desarrollo de su región. Incluye las competencias ciudadanas —las habilidades para la vida— y las competencias laborales generales —habilidades para el trabajo—.

- **Competencias duras:** Relacionadas con el pensamiento lógico matemático y las habilidades comunicativas que permiten el desarrollo de las demás competencias. También se incluyen las competencias laborales específicas necesarias para actuar, como ser productivo.
- **Orientación socio-ocupacional:** Proceso de acompañamiento a las personas durante los momentos de transición en sus vidas, que les permite tomar decisiones informadas y racionales, reconociendo sus intereses, aptitudes, valores y deseos y ponderando las oportunidades de formación y de trabajo que ofrece el contexto (social, cultural, político y económico).
- **Gestión del talento humano:** Es el proceso de articulación entre la oferta y la demanda laboral, donde se incluye la intermediación para la vinculación de personas a un empleo. Asimismo, este componente hace referencia al proceso de la vinculación formal a una empresa con todas las garantías respectivas según lo estipulado por la Ley, garantizando estabilidad económica y laboral. Finalmente, este componente trata de los análisis de la demanda del mercado laboral, donde se identifican las necesidades actuales y futuras en materia de recursos humanos, e incluye las profundizaciones sectoriales y de prospectiva⁴⁰.

Securitas: Programa Vigilancia Inclusiva⁴¹

Securitas es una compañía multinacional que cuenta con casi 330 000 empleados en 54 países del mundo y hace presencia en Colombia desde el año 2007 (...) Su misión es proteger las personas, los bienes y las instalaciones de sus clientes y de la comunidad en general, para lo cual diseña soluciones de seguridad ajustadas a la medida de las necesidades del cliente.

⁴⁰ FUNDACIÓN CORONA, ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI), USAID, ACDI/VOCA. Quince iniciativas exitosas en materia de inclusión laboral para población vulnerable [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.fundacioncoronamedios.org/2016/Modelo/15_iniciativas.pdf

⁴¹ FUNDACIÓN CORONA, ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI), USAID, ACDI/VOCA. Iniciativa 14: Securitas. En: Quince iniciativas exitosas en materia de inclusión laboral para población vulnerable [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.fundacioncoronamedios.org/2016/Modelo/15_iniciativas.pdf. Págs. 251-266. Más información en: www.securitas.com.co

[...] En concordancia con sus políticas institucionales, en el año 2007 se creó y estructuró el Programa Vigilancia Inclusiva con personas con discapacidad física. La experiencia se considera una línea de negocio que la empresa clasifica como una innovación, y se ha convertido en un valor agregado que ofrece la compañía, pues al integrar personas con discapacidad física al servicio de vigilancia, y al potencializar sus ventajas comparativas en el oficio, ha logrado mejores resultados para sus clientes⁴².

Objetivo general: Promover un nuevo modelo de servicio en el sector de vigilancia y seguridad privada que genere un valor significativo a los grupos de interés, a través de la inclusión laboral de personas con discapacidad para que laboren en las diferentes áreas. Adicionalmente, se busca generar alianzas estratégicas que permitan trabajar conjuntamente por la inclusión de las personas con discapacidad a la vida laboral.

Objetivos específicos:

- Generar impacto en la calidad de vida de la población objeto a través de la inclusión laboral, lo que logra la fidelización del empleado con discapacidad en Securitas como capital humano competitivo y permitiendo agregar valor a la empresa.
- Identificar y desarrollar estrategias de inclusión laboral en el sector de la vigilancia y seguridad privada generando oportunidades justas y promoviendo el derecho a la igualdad y el respeto por la dignidad humana.
- Crear sinergias con el sector gubernamental, los gremios y el sector de la vigilancia y seguridad privada para romper el paradigma de «la no inclusión laboral de personal discapacitado en nuestro sector».
- Medir el impacto del programa de inclusión laboral con miras a incrementar el valor de la acción en el mercado bursátil.
- Implementar el programa de inclusión laboral con personas en condición de discapacidad en los países donde opera Securitas⁴³.

42 Ibid., Pág. 254.

43 Ibid., Pág. 256

Población objetivo: Hombres y mujeres con deficiencias motrices por afectación de miembros superiores, amputaciones, poliomielitis, lesión medular y otras como espina bífida, ataxia de Friedreich, distrofia muscular progresiva y esclerosis múltiple, la mayoría de las cuales implican el uso de silla de ruedas⁴⁴.

Ruta del Programa Vigilancia Inclusiva:

1. Identificación del cliente interesado en el programa: La empresa, desde su Gerencia de Operaciones, promueve el programa con clientes potenciales mostrando las ventajas comparativas de este grupo poblacional.
2. Perfilamiento del puesto de trabajo: Securitas define el perfil de la persona que requiere una vez cuenta con el análisis de puesto del cliente. La Fundación Arcángeles, aliado estratégico de esta iniciativa, identifica a las personas que cumplen con las características del puesto.
3. Proceso de selección y contratación: Se realiza de igual manera que con cualquier otro candidato que busca ingresar a la empresa: inicia con la recepción de la solicitud de personal hasta la entrega de la carpeta de documentos de la persona seleccionada al subproceso de contratación.
4. Proceso de formación inicial y en servicio: Para ejercer la labor de vigilante en Colombia se debe contar con un certificado emitido por una institución de educación para el trabajo y desarrollo humano que indique que la persona ha recibido las 100 horas de formación cuyos contenidos son establecidos por la norma.

En el caso de este grupo poblacional, para quienes en su gran mayoría es su primer empleo, la empresa Securitas no exige tal certificado para participar en un proceso de selección, sino que ofrece la formación directamente una vez la persona ha sido seleccionada. La estrategia de gestión de aprendizaje de Securitas enfatiza en temas de desarrollo humano (habilidades blandas), que aportan a mejorar el perfil profesional en los aspectos del ser y a resaltar la dignidad e importancia de su labor para la sociedad. Se trabaja de manera permanente la relevancia de la marca y el significado de esta frente al cliente, generando cohesión, sinergia, pertenencia y trabajo en equipo.

5. Seguimiento: Todos los empleados de la empresa participan anualmente en el proceso de evaluación del desempeño por competencias y responsabilidades para establecer

44 *Ibíd.*, 255

su participación y cumplimiento en actividades de cada cargo, identificar el potencial y buscar oportunidades de mejora que permiten a la organización gestionar el desarrollo de competencias requeridas en los trabajadores⁴⁵.

Servicio Público de Empleo (SPE): Ruta Especializada de Empleabilidad⁴⁶

El Servicio Público de Empleo (SPE) fue creado por la Ley 1636 de 2013 como mecanismo y soporte de la protección al cesante y como herramienta para la búsqueda eficiente de empleo. El SPE es el encuentro entre la oferta y la demanda laboral a través de la red de prestadores de servicios de gestión y colocación. Así, la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UASPE) administra la información de la oferta y la demanda del mercado laboral, establece los servicios y estándares de la prestación de la red de oferentes y audita a los prestadores.

El SPE está conformado por 225 prestadores públicos y privados de empleo, los cuales surten un trámite formal que los autoriza para prestar los servicios de intermediación. Estos actores contribuyen a mejorar, a través de un servicio básico gratuito, la empleabilidad de las personas, independientemente de su perfil de formación y de su perfil laboral.

Para ello, y con la asistencia técnica de la UASPE, se desarrollan acciones de democratización de las oportunidades de inclusión laboral, que giran en torno a identificar barreras y brechas de inclusión laboral y la manera de intervenirlas con la mayor eficiencia. Si bien toda la población colombiana que busque empleo es objeto del SPE, para aquella de difícil inserción laboral, la entidad desarrolla estrategias que permiten movilizar actores de cara a la vinculación de población vulnerable, la incorporación del enfoque diferencial en la prestación del servicio y la identificación de barreras que permitan motivar la puesta en marcha de nuevos servicios⁴⁷.

Objetivo general: Generar capacidades y potenciar las competencias en la población víctima del conflicto armado, a través del enfoque psicosocial para una idónea vinculación y desempeño laboral en el contexto de las realidades sociales y económicas del país. Para ello se les ofrece a las empresas perfiles a la medida de sus necesidades.

45 *Ibíd.*, Pág. 259-261.

46 *Ibíd.*, Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, págs. 233 – 250. Más información: www.serviciodeempleo.gov.co

47 *Ibíd.* 41, Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 236



Objetivos específicos:

- Facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral del país de manera transparente, ágil y eficiente.
- Optimizar las opciones y oportunidades laborales para las personas víctimas del conflicto armado⁴⁸.

Población objetivo: Víctimas del conflicto armado en Colombia.

Ruta de la iniciativa:

1. Registro y sensibilización: En la Ruta Especializada la agencia de empleo busca a los potenciales participantes para compartir los beneficios de vincularse a la Ruta y las vacantes disponibles para su perfil ocupacional. Este contacto con la población víctima se da a través de dos mecanismos, que hacen parte de la metodología de convocatoria a participantes:
 - Una llamada telefónica a las personas registradas en bases de datos disponibles en la herramienta Vivanto de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas. En el caso de Bogotá, las bases de datos son entregadas por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación del Distrito, y cuentan con un trabajo de depuración de acuerdo con el perfil ocupacional de la persona (excluye, por ejemplo, personas interesadas solo en iniciativas de emprendimiento), caracterizado a través de información tomada de manera previa en los centros Dignificar.
 - Contacto presencial en los puntos de atención a población víctima (centros Dignificar en Bogotá), en donde un promotor explica los beneficios de vincularse a la Ruta y comparte las vacantes disponibles

Como parte de este primer paso, se realizan actividades previas con los empresarios que buscan identificar los perfiles laborales que requieren y las vacantes disponibles en el desarrollo de la metodología de atención especializada a las empresas. Dada la estigmatización que afecta a la población a la que se dirige la iniciativa, los empresarios se sensibilizan al promover la colocación basada en las competencias de las personas y no en su condición de víctimas del conflicto armado. Asimismo, se les muestra a estos actores las ventajas de trabajar con dicha población en términos de rentabilidad⁴⁹.

48 Ibid., Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 238.

49 Ibid., Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 241

2. Orientación ocupacional y preselección: La población víctima del conflicto armado que decide vincularse a la Ruta se cita a una jornada, que dura entre 4 y 8 horas, en la que se realizan actividades de preparación para el ingreso a la empresa. Entre estas actividades se encuentra un taller de orientación ocupacional en el que se prepara al aspirante para la entrevista de selección que realiza la empresa y se elabora la hoja de vida. Otra actividad es la entrevista de orientación ocupacional y preselección, en la que psicólogas realizan pruebas psicotécnicas. Al final de la jornada, las personas que terminan con éxito estas actividades obtienen una ficha de remisión para una empresa que tiene una vacante disponible relacionada con su perfil ocupacional. Cuando el registro (Paso 1) se realiza en los puntos de atención de población víctima del conflicto armado, la jornada de orientación ocupacional se hace en el mismo momento, es decir, las personas salen, en el mismo día en que conocen la Ruta, con una ficha de remisión a una empresa.
3. Colocación efectiva: Las personas con ficha de remisión llegan a la empresa y reciben una descripción completa de las funciones del cargo y las condiciones laborales. Los aspirantes que continúan interesados pasan a una entrevista y en algunos casos completan pruebas de selección específicas de la empresa que determinan quiénes son los seleccionados para ser vinculados laboralmente. En este paso y en el anterior se aplica la metodología de intermediación laboral⁵⁰.
4. Acompañamiento psicosocial: Es una actividad transversal a la Ruta Especializada, con especial énfasis en el acompañamiento posterior a la vinculación laboral. Este proceso busca fortalecer el proyecto de vida y hacer seguimiento permanente a las personas vinculadas y, si bien se enfoca en los vinculados, también se dirige a personas con varias remisiones que no han logrado una colocación efectiva⁵¹.
5. Formación para el empleo: Se realizan actividades de formación en temas de adaptabilidad laboral, reforzando conocimientos y habilidades adquiridos en el Paso 2. (...) Para este propósito se utiliza la metodología de cuadernos de formación para el empleo, que tiene los módulos de formación para el empleo y ciudadanía, inclusión social y derechos⁵².
6. Formación a la medida: La reciben las personas que fueron vinculadas laboralmente o quienes están en proceso de selección y/o contratación (Paso 3) y se concreta en los acuerdos y alianzas con los empresarios. Son los empleadores los que determinan si los

50 *Ibíd.*, Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 242.

51 *Ibíd.*, Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 243.

52 *Ibíd.*, Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 243.

aspirantes seleccionados requieren formación especializada (entrenamiento o reentrenamiento técnico) para el cargo: por ejemplo, cursos o certificaciones en vigilancia, alturas, manejo de cables de alta tensión, etc. Esta formación se realiza con el SENA o con cualquier centro de formación que sea priorizado por el empresario. Para no interferir con las actividades laborales del recién vinculado, la agencia de empleo realiza acuerdos con los empresarios que consisten en incluir la formación a la medida que ofrece la Ruta como parte del plan de capacitación de las empresas⁵³.

Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad: Pacto de Productividad⁵⁴

El Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad Pacto de Productividad es una alianza público-privada que se constituye como la primera y única experiencia en la generación de un Modelo de inclusión laboral de personas con discapacidad, construido de manera participativa. El Modelo contempla la realidad nacional, rompe enfoques y paradigmas tradicionales y promueve el derecho de las personas con discapacidad a vincularse en un mercado laboral abierto como generadores de crecimiento económico, desarrollo y consumo⁵⁵.

El Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad “Pacto de Productividad” surge en el año 2009 con el propósito de diseñar para Colombia un modelo de inclusión laboral para personas con discapacidad y mejorar sus oportunidades de empleo mediante la cualificación y articulación de los actores que de manera directa o indirecta inciden en el mercado laboral. Para la construcción de dicho modelo y la identificación de su ecosistema, el Programa realizó una combinación de acciones de investigación de referentes académicos y técnicos, junto con numerosas actividades de acompañamiento e investigación en campo, complementadas con un permanente desarrollo conceptual.

53 *Ibíd.*, Iniciativa 13: Servicio Público de Empleo – Ruta Especializada de Empleabilidad, pág. 244.

54 *Ibíd.*, Iniciativa 3: Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad: Pacto de Productividad, págs. 57 – 74. Más información en: www.pactodeproductividad.com

55 LEÓN RODRÍGUEZ, Alejandra Consuelo. Colombia: Programa empresarial de promoción laboral para personas con discapacidad “Pacto de Productividad”, una apuesta interinstitucional por la inclusión laboral de personas con discapacidad en Colombia y en la región. En: Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad: Una perspectiva de cooperación Sur-Sur». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017. Pág. 13.

Las principales actividades desarrolladas por el Programa fueron: la movilización empresarial, el fortalecimiento técnico de instituciones prestadoras de servicios de inclusión, la formación para el trabajo de las personas con discapacidad, la articulación de los actores clave para mejorar las condiciones de empleo de este grupo poblacional, y el aporte a la construcción de políticas públicas locales y nacionales relacionadas con el tema.

El Modelo de inclusión laboral para personas con discapacidad de Pacto tiene características de sostenibilidad y réplica, y sus elementos básicos son:

- Un marco institucional, que mapea los diferentes actores públicos relacionados con el tema, desde el nivel nacional hasta el local.
- Un marco legal, que establece qué hay en legislación frente al tema.
- Una ruta de implementación, con características de paso a paso de implementación institucional del modelo.
- Un marco conceptual claro, que cobija el deber ser y la forma de interpretar —como guía— los conceptos de discapacidad e inclusión laboral⁵⁶.

Objetivo general: Generar un modelo replicable y sostenible que permita la contratación de personas con discapacidad en el mercado laboral abierto de manera efectiva y productiva a través de la transformación, cualificación y encadenamiento de la oferta de servicios relacionados con la inclusión laboral de este grupo poblacional. De esta manera se espera contribuir con su inclusión económica y social como trabajadores que impulsan el crecimiento económico, el desarrollo y el consumo.

Objetivos específicos:

- Movilizar al sector empresarial en torno a la inclusión laboral.
- Fortalecer las capacidades de las instituciones que ofrecen servicios relacionados con educación, rehabilitación, formación para el trabajo y, en particular, con la inclusión laboral para personas con discapacidad.
- Contribuir a la formación para el trabajo de la población con discapacidad intelectual, auditiva, física, visual y sordoceguera.

⁵⁶ *Ibíd.*, Iniciativa 3: Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad: Pacto de Productividad, pág. 60.

- Movilizar a los diferentes actores relacionados con la inclusión laboral de personas con discapacidad, así como difundir el proyecto e incidir en política pública⁵⁷.

Ruta de la Iniciativa⁵⁸:

La ruta de empleabilidad del programa Pacto de Productividad encuentra elementos comunes y articulados entre las acciones que se desarrollan a nivel de las personas y entre las que se adelantan en la empresa.

Tabla 3. Pacto de Productividad: Ruta de Empleabilidad

PERSONAS	EMPRESAS
1	
Competencias básicas	Constitución básica
2	
Preparación competencias laborales	Adecuación condiciones laborales
3	
Vinculación laboral	Vinculación laboral
4	
Desarrollo laboral	Desarrollo laboral

Ruta de empleabilidad: personas

1. **Competencias básicas:** Esta etapa supone fortalecer temas que permitan tener mayores niveles de funcionalidad, competencias básicas y de competencias sociales y ciudadanas. Las competencias básicas se refieren a competencias de lectura, escritura y matemática, mientras que las competencias ciudadanas hacen referencia a competencias emocionales y comunicativas.
2. **Preparación para las competencias laborales:** En este segundo paso se incluyen todos los elementos directamente relacionados con la inclusión laboral. Dentro de este apartado se incluyen todas las competencias laborales orientadas a que una persona pueda desarrollar

⁵⁷ *Ibíd.*, Iniciativa 3: Programa Empresarial de Promoción Laboral para Personas con Discapacidad: Pacto de Productividad, pág. 61.

⁵⁸ PROGRAMA EMPRESARIAL DE PROMOCIÓN LABORAL PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD. Pacto de Productividad. Nombre del documento. 2015. [Fecha de consulta]. Disponible en www.pactodeproductividad.com

funciones productivas relacionadas de manera particular con una actividad productiva. Así pues, aquí se incluyen elementos como la identificación del perfil laboral y la estructuración de un plan laboral⁵⁹ específico para una persona, así como el aumento de las competencias laborales generales y la profundización de las competencias laborales específicas.

3. **Vinculación laboral:** Este tercer paso incluye aspectos relacionados con la primera interacción entre personas y empresas en busca de la vinculación. En cuanto a las personas, lo primero que ocurre es que estas se presentan como candidatos a vacantes de empresas. En la práctica, y como se ha sugerido en algunos apartes de este documento, las personas con discapacidad enfrentan mayores dificultades para acceder al mercado laboral, lo que incluye el acceso a información sobre vacantes activas que los lleven a presentarse como candidatos a procesos de selección. Así pues, el proceso de vinculación laboral involucra la realización y aprobación del proceso de selección de la empresa por parte de la persona. A esto le sigue la formalización del vínculo laboral y, por último, la inducción al empleo, en la que el empleador le aclara al nuevo empleado sobre las reglas de juego de su nuevo entorno laboral.
4. **Desarrollo laboral:** La vinculación laboral no concluye con la contratación real de la persona. En esta nueva etapa de desarrollo laboral, las personas vinculadas deben complementar su formación para mejorar su desempeño y su proyección laboral, lo que en consecuencia trae mejoras en su calidad de vida.

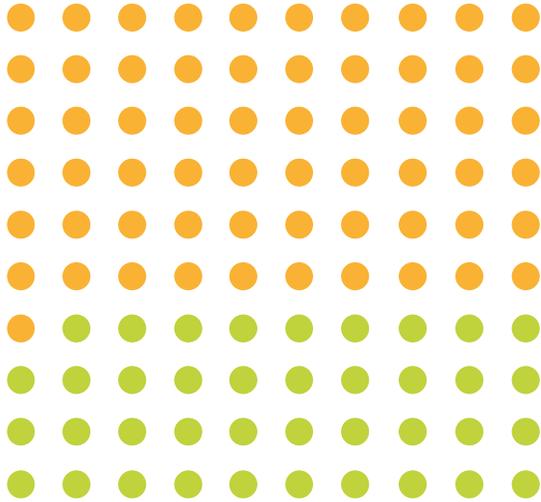
Ruta de empleabilidad: empresas

1. **Constitución básica:** En esta etapa están involucrados elementos relacionados con alcanzar los niveles mínimos de formalidad, con los procesos de mejora organizacional y certificación, con los niveles adecuados de clima organizacional y responsabilidad social empresarial (RSE), aspecto que incluye la relación con sus empleados. Este aspecto resulta relevante para las personas vinculadas, pues las empresas con eficientes niveles organizacionales pueden preparar y adoptar ajustes razonables cuando se requiera, lo cual complementa y favorece el desarrollo de las actividades laborales del empleado.
2. **Adecuación de condiciones laborales:** En cuanto a las empresas, este segundo momento involucra elementos que tienen que ver con la identificación de vacantes a las que puedan vincularse personas con discapacidad, con la tipificación del tipo de ajustes razonables que deben implementarse y con la formulación e implementación de un Plan de Ajuste en el que se lleven a cabo dichos ajustes razonables.

⁵⁹ La construcción de un Plan Laboral comienza con la formación para el trabajo a través del fortalecimiento de competencias laborales generales y específicas.

3. **Vinculación laboral:** En cuanto a las empresas, aquí se incluyen todos los procesos internos que van desde la publicación de la oferta laboral, siguiendo con todo el proceso de selección para formalizar el vínculo laboral mediante un contrato, hasta la finalización de todos los procedimientos de inducción para el empleado vinculado. Aquí es importante subrayar el papel del Servicio Público de Empleo en Colombia (SPE), pues como ya se advirtió anteriormente, este mecanismo concilia la oferta y la demanda laboral. Por esta razón el número de empresas que utilizan al SPE para publicar y gestionar sus vacantes laborales crece constantemente, lo que implica que desde este momento se adviertan los ajustes requeridos para cada caso. Esto incluye, por ejemplo, determinar, como también se mencionó con anterioridad, si una vacante se enmarca dentro de la modalidad de teletrabajo.

4. **Desarrollo laboral:** En este último punto se relacionan todos los elementos que desde la posición del empleador pueden complementar efectivamente la preparación del nuevo empleado, así como los elementos necesarios para poder evaluar su desempeño. En esta etapa también se pueden incluir ajustes adicionales, si estos se relacionan con procesos o actividades específicas que tienen que ver con el desempeño del empleo.



61%

de los municipios de Colombia han reportado contaminación de minas antipersona



6. Víctimas de MAP/MUSE: propuestas de intervención en políticas públicas

La formulación de políticas públicas para impulsar muchos de los temas abordados en este documento suponen, en primera instancia, diseñar políticas y estrategias de mediano y largo plazo que reconozcan los nuevos escenarios institucionales y territoriales ligados al posconflicto. Claramente, esto implica una profunda y juiciosa revisión normativa, que permita avanzar en la armonización con políticas transversales que centran su atención en las víctimas del conflicto armado, en las que se incluyen la restitución de tierras, la sustitución de cultivos de uso ilícito, retornos y reubicaciones, la Ley de Víctimas y toda la legislación derivada del Acuerdo de Paz. En ese sentido, se formulan de manera general algunas líneas de acción:

Política contra minas antipersonal y seguridad social

- a. Actualizar el Documento CONPES 3567 de 2009⁶⁰ al adecuar sus principios y objetivos no solo a seguir cumpliendo los compromisos internacionales en materia de minas antipersonal, sino especialmente a la nueva realidad nacional derivada de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- b. Gestionar ante instancias del Gobierno Nacional, especialmente ante la Comisión Intersectorial Nacional de Acción Integral contra Minas (CINAMAP), para que se realicen los ajustes normativos e institucionales para priorizar los derechos de las víctimas de MAP/MUSE en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral.
- c. Revisar y ajustar los protocolos y procedimientos definidos por el Ministerio del Trabajo para promover y facilitar que más víctimas de MAP/MUSE accedan a la prestación humanitaria periódica definida en el Decreto 600 del 6 de abril de 2017.

⁶⁰ Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

- d. Avanzar en articulación con Colpensiones y el Ministerio del Trabajo en la ampliación del programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), para incluir un seguro laboral rural o un instrumento que haga sus veces. Esto con el fin de brindar un mínimo de aseguramiento en materia de riesgos laborales a la población civil expuesta a accidentes por MAP/MUSE.
- e. Fomentar la participación del sector privado en la financiación del programa BEPS en zonas rurales del país, especialmente para promover la inclusión en dicho programa a víctimas de MAP/MUSE que no puedan ser cobijadas por la prestación humanitaria periódica definida en el Decreto 600 del 6 de abril de 2017.

Inclusión laboral

- a. Promover la inclusión en planes de desarrollo departamentales y municipales, con especial énfasis en los planes de desarrollo que deben formularse en 2020, políticas y líneas de acción articulados con los programas públicos y privados en materia de inclusión laboral para personas en condición de discapacidad.
- b. Fortalecer a las organizaciones de personas con discapacidad para que participen e incidan en las instancias públicas y privadas en donde se desarrollan estrategias tendientes a consolidar la inclusión laboral, especialmente en áreas rurales.
- c. Impulsar la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en los escenarios de formulación y validación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales para que se incluyan políticas, planes, programas y presupuestos dirigidos a estimular y promover la inclusión laboral de personas en condición de discapacidad.
- d. Bajo los principios del trabajo decente y la responsabilidad social empresarial, fomentar activamente la participación de empresarios en los diferentes programas que promueven la inclusión laboral de personas con discapacidad.
- e. Trabajar articuladamente con el Servicio Público de Empleo (SPE) para identificar ofertas de trabajo en la modalidad de teletrabajo que puedan ser ocupadas por personas en condición de discapacidad ubicadas en zonas rurales del país.
- f. Avanzar, de la mano de los gremios económicos, el Gobierno de Colombia y organizaciones de la sociedad civil enfocadas en empleabilidad, en iniciativas que fomenten la inclusión

laboral al adoptar una cultura sobre ajustes razonables que permitan mayores niveles de acceso al trabajo a personas en condición de discapacidad.

- g. Crear cajas de herramientas e indicadores de gestión que midan de manera específica el impacto en la calidad de vida derivado de la inclusión laboral de personas con discapacidad.
- h. Realizar mediciones y evaluaciones periódicas de aspectos que generalmente son percibidos como barreras para la inclusión laboral de personas en condición de discapacidad, tales como la estabilidad laboral reforzada, ausentismo, seguridad y salud en el trabajo.
- i. Promover por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MICTIC) y el Ministerio del Trabajo el ajuste de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) con el fin de que empleadores y trabajadores independientes registren en dicha planilla si están laborando en modalidad de teletrabajo. Esto resulta determinante para contar con cifras precisas y actualizadas sobre el número de organizaciones que utilizan esta modalidad laboral, así como el número de teletrabajadores en Colombia.
- j. Revisar la Ley 1221 de 2008⁶¹ y su decreto reglamentario para proponer ajustes y beneficios que estimulen la empleabilidad bajo la modalidad de teletrabajo de víctimas de MAP/MUSE.

61 Por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones.

7. Bibliografía

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 de 2011 [en línea] [revisado 23 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 45. En: Capítulo VII. Otras disposiciones, Ley 104 de 1993 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0104_1993.html
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 46. En: Capítulo VII. Otras disposiciones, Ley 418 de 1997 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997_pr001.html
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-506 de 2017 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-506-17.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-767 de 2014 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-767-14.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-684 de 2016 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-684-16.htm>
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (DANE). Tasa de Desempleo en Colombia para el mes de julio de 2018 [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.dane.gov.co/index.php/52-espanol/noticias/noticias/4591-geih-mercado-laboral-marzo-2018>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Seguridad Social Integral. Sistema de Seguridad Social en Colombia (Ley 100 de 1993) [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-empleo-y-seguridad-social/Paginas/Seguridad-Social-Integral.aspx>

DISCAPACIDAD COLOMBIA. Estadísticas [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.discapacidadcolombia.com/index.php/estadísticas

FEDESARROLLO, ASOCIACIÓN DE GESTIÓN HUMANA BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA (ACRIP). Informe Mensual del Mercado Laboral - Mayo 2017. Bogotá: Fedesarrollo, ACRIP, 2017.

FUNDACIÓN CORONA, ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI), USAID, ACDI/VOCA. Quince iniciativas exitosas en materia de inclusión laboral para población vulnerable [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://www.fundacioncorona-medios.org/2016/Modelo/15_iniciativas.pdf

LEÓN RODRÍGUEZ, Alejandra Consuelo. Colombia: Programa empresarial de promoción laboral para personas con discapacidad “Pacto de Productividad”, una apuesta interinstitucional por la inclusión laboral de personas con discapacidad en Colombia y en la región. En: Promover el empleo de las personas con discapacidad a través de redes empresariales en materia de discapacidad: Una perspectiva de cooperación Sur-Sur». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017

MINE ACTION REVIEW. Clearing the Mines 2017. Viena: HALO Trust, Mines Advisory Group (MAG), Norwegian People’s Aid (NPA), Mine Action Review, 2017.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas – PAPSIVI [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Victimas_PAPSIVI.aspx

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Ruta Integral de Atención en Salud y de Rehabilitación Funcional para Víctimas de MAP/MUSE [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.accioncontraminas.gov.co/accion/Documents/170303-Cartilla-Ruta%20Salud.pdf

MINISTERIO DEL TRABAJO. Decreto 600, 6 abril de 2017 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto600del06deabrilde2017ayudahumanitariaperiodica.pdf>

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (MINTIC). Estudio Penetración Teletrabajo 2016 [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: http://teletrabajo.gov.co/622/articles-16887_archivo_pdf_estudio_teletrabajo_2016.pdf

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS). Medidas para la Promoción del Empleo de personas con Discapacidad en Iberoamérica, Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Madrid: Secretaría General de la OISS, 2014.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Artículo 164. En: Decreto 4800 de 2011 [en línea] [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto-4800-de-2011.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Víctimas de Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar [en línea], 31 de agosto de 2018 [revisado 14 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: www.accioncontraminas.gov.co

PORTAL TELETRABAJO COLOMBIA. Marco jurídico [en línea] [revisado 17 de septiembre de 2018]. Disponible en Internet: <http://teletrabajo.gov.co/622/w3-article-8098.html>

