



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20233000431171  
Fecha: 07/09/2023 12:10:03 p.m.

Bogotá D.C.

Doctor  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Secretario General Comisión Séptima  
Cámara de Representantes  
[comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)  
Ciudad

Referencia: Concepto Proyecto de Ley No. 420 de 2023 Cámara-150 de 2022 Senado *"Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones"* o *"ley de concursos independientes para personas con discapacidad"*.

Radicado: 20232060718342 del 26/07/2023

Respetado Señor Secretario:

En el marco de las competencias asignadas al Departamento Administrativo de la Función Pública mediante Decreto 430 de 2016, especialmente las establecidas en los artículos 2 y 12, de manera respetuosa nos permitimos presentar los siguientes comentarios al Proyecto de Ley No. 420 de 2023 Cámara -150 de 2022 Senado *"Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en la carrera administrativa, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones"* o *"ley de concursos independientes para personas con discapacidad"*. de iniciativa del Congreso de la República:

**Objeto de proyecto:** La presente ley modifica el régimen de acceso y ascenso en los concursos de carrera administrativa, se establecen medidas afirmativas para la provisión de puestos de trabajo por personas con discapacidad, se crean los concursos independientes para personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para concursos independientes de personas con discapacidad y se dictan otras

disposiciones tendientes a garantizar la superación de circunstancias de desprotección y desigualdad de personas con discapacidad en el acceso al empleo público.

Esta iniciativa consta de ocho artículos, así:

- Artículo 1: Objeto de la presente ley.
- Artículo 2: Ámbito de aplicabilidad.
- Artículo 3: Modifica el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 909 de 2004.
- Artículo 4: Modifica el artículo 27 de la Ley 27 de la Ley 909 de 2004.
- Artículo 5: Modifica el artículo 28 de la Ley 909 de 2004.
- Artículo 6: Modifica el artículo 29 de la Ley 909 de 2004.
- Artículo 7: Exención en el pago de la tasa por concepto de derechos de examen.
- Artículo 8: Acreditación de la discapacidad.
- Artículo 9. Adaptación para la realización de las pruebas.
- Artículo 10. Vigencia y derogatoria.

En primera instancia, es importante precisar que de acuerdo con lo contemplado en el artículo 125 de la Constitución Política siempre prevalecerá el principio constitucional de mérito, para el ingreso al servicio público, así:

*“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*(Ver Sentencias del Consejo de Estado 2014-00666 de 2022)*

*(Ver Ley 1093 de 2006)*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley (...).  
(Subrayado fuera de texto)*

En este sentido, en lo que tiene que ver con la relación del principio del mérito y las personas con discapacidad la Sala Plena de la Corte Constitucional en Sentencia C-901 de 2008, señaló:

*"...respecto de personas que se consideran sujetos de especial protección constitucional, como son las personas con discapacidad, ni la situación que afrontan las personas discapacitadas, en un mercado laboral que usualmente les es hostil y donde no es fácil procurar un trabajo, situación que suele agravarse cuando las personas con discapacidad se acercan al momento en que adquieren el derecho a la pensión, por su misma condición y por la edad, amén de factores de índole económica*

*Esta situación pone sobre el tapete la necesidad de ponderar las circunstancias de tales sujetos y del respeto que se debe a su dignidad como seres humanos, frente al mérito privilegiado por la Constitución Política, y defendido por esta Corporación como factor de acceso al servicio público al declarar la inconstitucionalidad o tutelar los derechos de quienes ven limitados sus derechos por razones ajenas a la superación de las diferentes pruebas del concurso y relacionados con circunstancias particulares de los participantes, extrañas al mérito y vinculadas con fórmulas como, el lugar de origen o de prestación del servicio, la experiencia antigüedad, conocimiento y eficiencia en el ejercicio cargo para el que se concursa, el ingreso automático a la carrera o los concursos cerrados para ingreso o ascenso, reconocer a las pruebas de conocimientos generales o específicas -en este caso a la Prueba Básica general de preselección- un carácter exclusivamente eliminatorio y no clasificatorio, la estructuración de la lista de elegibles y el nombramiento respectivo en estricto orden de méritos de conformidad con los resultados del concurso.*

*En el caso de las personas con discapacidad es evidente que nada se opone a que se sometan a un concurso público y abierto donde pueden en igualdad de condiciones demostrar su capacidad y mérito al igual que cualquier otro participante aspecto respecto del cual no pueden considerarse diferentes por su sola condición de discapacidad".* (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, la propuesta del presente proyecto de ley relacionada con que las personas con discapacidad gocen de concursos independientes para acceder a empleos públicos, se entiende como una afectación al principio de libre concurrencia e igualdad que orienta el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 909 de 2004, así:

***"Artículo 28. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:***

*(...) b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole (...).".* (Subrayado fuera de texto)

En consecuencia, el artículo 5 del mencionado proyecto de ley, propone modificar el artículo 28 de la Ley 909 de 2004, incluyendo el principio de accesibilidad universal y compensación de desventajas; y modificando el principio de libre concurrencia e igualdad en el ingreso, así:

*"(...) Accesibilidad universal y compensación de desventajas. El Estado garantizará el acceso y participación a personas con discapacidad en la administración pública en términos de igualdad real a las personas que por condiciones físicas o sociales deban afrontar mayores barreras de acceso y establecerá medidas diferenciales tendientes a garantizar la compensación de desventajas frente a otros participantes, para lo que se deberá reconocer las habilidades y potencialidades propias de cada una de ellas*

*c) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole. En todos los casos será admisible el establecimiento de medidas diferenciales tendientes a garantizar la superación de barreras de acceso a la carrera administrativa, en favor de personas con discapacidad (...)"*

Conforme a lo anterior, se considera que la norma propuesta se contradice entre sí, ya que el principio propuesto de "Accesibilidad universal y compensación de desventajas" va en contravía del principio de "Libre concurrencia e igualdad en el ingreso" debido a que reconocer el derecho exclusivo de las personas con discapacidad en el acceso y participación en la administración pública, pone en desventaja y genera una brecha a aquellos ciudadanos sin discapacidad que desean ingresar al servicio público y no se puede suponer que con la frase "accesibilidad universal" se incluyen a todos, si en la descripción del principio solo se incluyen a las personas con discapacidad.

Por otro lado, en el artículo 4 del mencionado proyecto de ley se propone modificar el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 así:

*"(...) Artículo 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.*

*En todos los casos será admisible el establecimiento de medidas diferenciales tendientes a garantizar la superación de barreras de acceso a la carrera administrativa, en favor de personas con discapacidad. (...)"*

En este sentido, actualmente se cuenta con acciones que se han adoptado en materia de medidas diferenciales tendientes a garantizar la superación de las barreras de acceso de las personas con discapacidad a empleos de carrera administrativa, como lo es, el artículo 52 de la Ley 909 de 2004, el cual prevé lo siguiente:

*"Artículo 52. Protección a los desplazados por razones de violencia y a las personas con algún tipo de discapacidad. Cuando por razones de violencia un empleado con*

*derechos de carrera administrativa demuestre su condición de desplazado ante la autoridad competente, de acuerdo con la Ley 387 de 1997 y las normas que la modifiquen o complementen, la Comisión Nacional del Servicio Civil ordenará su reubicación en una sede distinta a aquella donde se encuentre ubicado el cargo del cual es titular, o en otra entidad.*

*La Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las respectivas entidades del Estado, promoverá la adopción de medidas tendientes a garantizar, en igualdad de oportunidades, las condiciones de acceso al servicio público, en empleos de carrera administrativa, a aquellos ciudadanos que posean discapacidades físicas, auditivas o visuales, con el fin de proporcionarles un trabajo acorde con su condición.*

*En todo caso, las entidades del Estado, estarán obligadas, de conformidad como lo establece el artículo 27 de la Ley 361 de 1997 a preferir entre los elegibles, cuando quiera que se presente un empate, a las personas con discapacidad*". (Subrayado fuera de texto)

Por lo que, con el anterior artículo se cuenta con una medida diferencial en los concursos para el ingreso al servicio público para las personas con discapacidad, que en el caso de presentarse un empate se preferirá entre los elegibles a estas personas.

Por otra parte, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, consagra que "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".

A su vez, la Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006", determina la responsabilidad del Estado de establecer mecanismos y sistemas de garantía del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, sin discriminación por motivo de su condición.

Igualmente, el literal f del numeral 2 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, establece que, "El Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces deberá: (...) En coordinación con el departamento administrativo de la función pública, asegurar que el Estado a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado, deberá vincular un porcentaje de personas con discapacidad dentro de los cargos existentes, el cual deberá ser publicado al comienzo del año fiscal mediante mecanismos accesibles a la población con discapacidad".

En el mismo sentido, es importante hacer referencia al artículo 2.2.12.2.3. del Decreto 2011 de 2017<sup>1</sup> el cual establece que las entidades del sector público deben cumplir con un

<sup>1</sup> "Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público".

determinado porcentaje de vinculación de personas con discapacidad, de acuerdo con el tamaño de sus plantas de personal, así:

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

Se establecerá un mínimo de cargos que serán desempeñados por personas con discapacidad de acuerdo con la cantidad de empleos de cada entidad pública. El cálculo de este porcentaje se establecerá de acuerdo al tamaño total de la planta (obtenida de la sumatoria de la planta permanente integrada por empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo u otros que determine la ley, temporal, trabajadores oficiales y planta de trabajadores privados) de las entidades, de la siguiente forma:

<b>Tamaño de la planta</b>	<b>Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad Al 31 de diciembre de 2019</b>	<b>Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad Al 31 de diciembre de 2023</b>	<b>Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad Al 31 de diciembre de 2027</b>
1. Plantas entre 1 y 1000 empleos	2%	3%	4%
2. Plantas entre 1001 y 3000 empleos	1%	2%	3%
3. Plantas mayores a 3001 Empleos	0,50%	1%	2%

(...).”

Y establece en su numeral 3 lo siguiente:

“(...) 3. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo no afectan al mérito como mecanismo para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro. En los casos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa o en cualquiera de los sistemas especiales de carrera de la administración pública en los que la selección se realice mediante concurso de méritos se garantizará el acceso en igualdad de condiciones y la equiparación de oportunidades para la población con discapacidad. (...).” (Subrayado fuera de texto)

Con este decreto se incentiva a las entidades a que vinculen en sus plantas, mediante cualquier tipo de nombramiento, a personas con discapacidad y se establece también, que

esto no afectará el mérito. Por lo cual el proyecto de ley objeto de estudio, se entendería como contrario a lo establecido en la norma, ya que la creación de concursos de mérito exclusivos para personas con discapacidad no garantiza un acceso en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos.

En este orden de ideas, es importante señalar que el Departamento Administrativo de la Función Pública, como líder de la política de Empleo Público y de Gestión Estratégica del Talento Humano, en el marco de la estrategia de diversidad e inclusión, promueve la vinculación laboral en el sector público de las personas con discapacidad y acciones que faciliten el acceso de esta población a sus derechos en igualdad de condiciones. Sin embargo, es importante precisar que, en el desarrollo de la política prevalece el mérito como principio constitucional para el acceso a la carrera administrativa.

Tal y como lo establece la Corte Constitucional, en los siguientes pronunciamientos: Sentencias C-901 de 2008, SU-070 de 2013, T-340/20<sup>2</sup>, donde manifiesta que el mérito es el factor preponderante para vincularse o permanecer en la Función Pública; en esta última, del veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020), con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, se especificó que:

***“3.5. El principio constitucional del mérito como principio rector del acceso al empleo público.***

*3.5.1. El artículo 125 de la Constitución Política elevó a un rango superior el principio de mérito como criterio predominante para la designación y promoción de servidores públicos. Así, consagró como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y que el ingreso a ella se hará mediante concurso público. Con esta norma el constituyente hizo explícita la prohibición de que factores distintos al mérito pudiesen determinar el ingreso y la permanencia en la carrera administrativa.*

*Según lo ha explicado esta Corporación, la constitucionalización de este principio busca tres propósitos fundamentales. El primero de ellos es asegurar el cumplimiento de los fines estatales y de la función administrativa previstos en los artículos 2 y 209 Superiores. En este sentido, se ha dicho que la prestación del servicio público por personas calificadas se traduce en eficacia y eficiencia de dicha actividad. Además, el mérito como criterio de selección provee de imparcialidad a la función pública.*

*El segundo, es materializar distintos derechos de la ciudadanía. Por ejemplo, el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos; el debido proceso, visto desde la fijación de reglas y criterios de selección objetivos y transparentes previamente conocidos por los aspirantes; y el derecho al trabajo, ya que una vez un servidor público adquiere derechos de carrera, solo la falta de mérito puede ser causal para su remoción.*

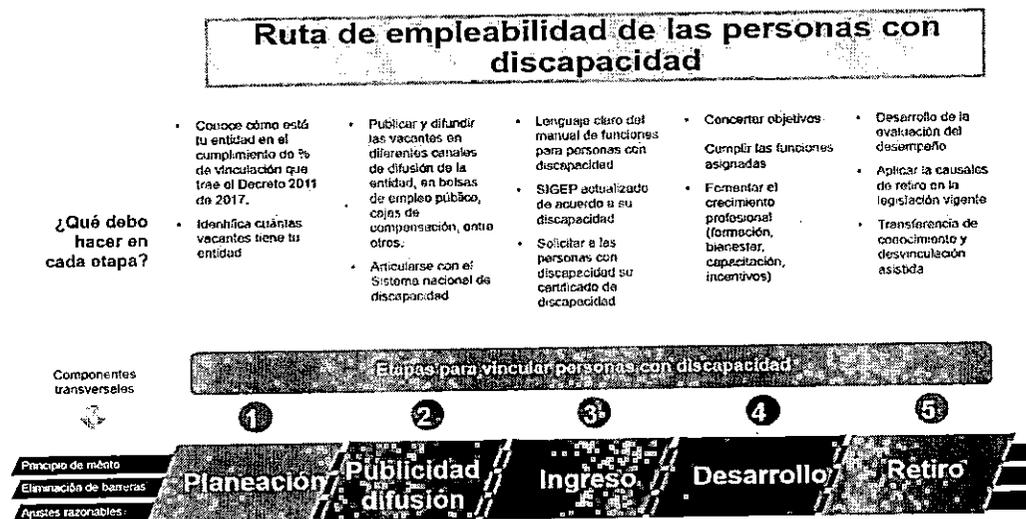
<sup>2</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-340-20.htm>

*El tercer y último propósito perseguido por el artículo 125 Superior, es la igualdad de trato y oportunidades, ya que, con el establecimiento de concursos públicos, en los que el mérito es el criterio determinante para acceder a un cargo, cualquier persona puede participar, sin que dentro de este esquema se toleren tratos diferenciados injustificados, así como la arbitrariedad del nominador. Concretamente, la Corte ha sostenido que el principio de mérito "constituye plena garantía que desarrolla el principio a la igualdad, en la medida en que contribuye a depurar las prácticas clientelistas o políticas en cuanto hace al nombramiento de los servidores públicos o cuando fuese necesario el ascenso o remoción de los mismos, lo que les permite brindarles protección y trato sin discriminación de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica."*

Es claro que, con el principio del mérito se pretende lograr entidades públicas eficientes, que desarrollen competencias que le permitan avanzar al ritmo de las necesidades de los grupos de valor, asegurando el cumplimiento de los fines del Estado.

Así mismo, este Departamento Administrativo está comprometido en impulsar acciones e iniciativas que mejoren las condiciones de las personas con discapacidad, a través de la eliminación de barreras y la implementación de los ajustes razonables, siempre y cuando no se menoscabe la Constitución Política y los lineamientos de la normativa vigente respecto al ingreso al servicio público por mérito.

También, para apoyar el cumplimiento de las disposiciones del Decreto 2011 de 2017 (compilado en el Decreto 1083 de 2015) desde Función Pública se cuenta con la "Ruta de Empleabilidad de las personas con discapacidad", por medio de la cual se puede llevar a cabo la vinculación con éxito de una persona con discapacidad a una entidad pública, así:



Fuente: Función Pública, 2022

Por lo tanto, la vinculación de una persona con discapacidad en el sector público se da en el marco del ciclo de vida del servidor público, cuando se implementa la política de Gestión Estratégica del Talento Humano establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, y es un proceso que cuenta con el principio del mérito, la eliminación de barreras y los ajustes razonables como componentes transversales.

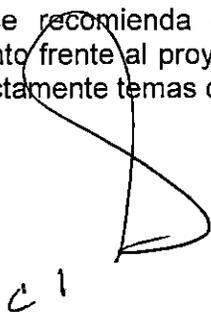
Lo anterior se puede ver reflejado, en que actualmente se cuenta con un total de 13.023 personas con discapacidad vinculadas en entidades del Estado, de la cuales 11.352 son servidores públicos y 1.671 son contratistas, lo cual también contribuye al compromiso por parte de este Departamento Administrativo de promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el empleo público.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y con base en las recomendaciones presentadas a los artículos 4 y 5 del proyecto de ley que nos ocupa, desde Función Pública, se considera viable continuar con el trámite de la presente iniciativa legislativa, siempre y cuando se subsanen las situaciones anteriormente expuestas en dichos artículos, toda vez que con su aplicación se estaría vulnerando el principio constitucional del mérito para el ingreso al servicio público en igualdad de condiciones.

En cuanto a los artículos 7 y 9 del presente proyecto de ley, estamos de acuerdo toda vez que con estas estrategias se continúa fortaleciendo la accesibilidad de las personas con discapacidad al empleo público, lo cual contribuye a los ajustes razonables que las entidades públicas deben implementar dependiendo de los tipos de discapacidad de esta población. En este sentido, se recomienda incluir un artículo relacionado con este aspecto, así como lo que tiene que ver con la eliminación de barreras y la promoción de ambientes laborales seguros, diversos, incluyentes y participativos.

Finalmente, se recomienda que la Comisión Nacional del Servicio Civil emita su pronunciamiento frente al proyecto de ley en general, toda vez que con esta iniciativa se impactan directamente temas de su competencia.

Atentamente,



c 1

**CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA**  
Director Departamento Administrativo de la Función Pública

Elaboró: Laura Fuentes  
Revisó: María José Martínez Corena  
Vobo: Francisco Camargo - Director Empleo Público / Armando López - Director Jurídico

11400.8.2