



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Primera de Revisión

Sentencia T-062 de 2025

Referencia: expediente T-10.487.680.

Acción de tutela presentada por Manuel de Jesús Castro Pérez en contra de la Secretaría de Educación de Bolívar.

Magistrada sustanciadora:
Natalia Ángel Cabo

Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Esta decisión se adopta en el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera y segunda instancia por el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas

Causas Laborales de Cartagena y por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cartagena, respectivamente, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor Manuel de Jesús Castro Pérez en contra de la Secretaría de Educación de Bolívar¹.

Síntesis de la decisión

En esta ocasión, la Corte resolvió el caso del señor Manuel de Jesús Castro Pérez, una persona en situación de discapacidad visual que fue vinculada como rector de una institución educativa oficial tras el respectivo concurso de méritos. El accionante le solicitó a la Secretaría de Educación de Bolívar la asignación de una persona de apoyo como ajuste razonable para la realización de algunas de las funciones propias de su cargo. Esto, por cuanto, a pesar del uso de herramientas tecnológicas como lectores de pantalla y otros ajustes razonables, persisten para él barreras importantes al momento de revisar documentos, realizar pagos y trabajar en sitios web y aplicaciones que no son accesibles para personas en situación de discapacidad visual. A pesar de que el accionante reiteró su petición en varias oportunidades nunca obtuvo una respuesta de la entidad accionada, por lo que acudió a la acción de tutela.

Para resolver el caso, la Corte hizo un recuento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano sobre la garantía del derecho al trabajo de las personas con discapacidad. Así como de los deberes específicos en materia de accesibilidad y garantía de ajustes razonables que les permitan a las personas con discapacidad realizar sus actividades laborales en igualdad de condiciones respecto del resto de la población. Igualmente, la sentencia se ocupó de reconstruir el contexto normativo interno que ampara el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad y prevé medidas tendientes a promover e incentivar su acceso al trabajo y a garantizar las adaptaciones, apoyos y ajustes razonables que requieren para el adecuado desempeño de las labores. Igualmente, la Corte realizó una breve revisión del panorama nacional sobre el acceso al trabajo de las personas con discapacidad y concluyó que, aunque hay un avance importante en el ingreso de personas en situación de discapacidad a empleos en el sector público, existe una falta de información sobre la determinación e implementación de los ajustes razonables que requieren estas personas.

¹ Este expediente fue seleccionado para revisión mediante el auto del 30 de septiembre de 2024 por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve, que estuvo integrada por las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Cristina Pardo Schlesinger. Por reparto, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo actuar como magistrada sustanciadora para el trámite y decisión del asunto.

En el caso particular, la Corte constató que la Secretaría de Educación de Bolívar vulneró los derechos a la igualdad y al trabajo del señor Castro Pérez por cuanto no realizó ninguna acción para determinar qué ajustes razonables requería y garantizar su implementación. Esto, a pesar de que la entidad sabía que se trataba de una persona en situación de discapacidad visual y el señor Castro Pérez le había formulado una petición expresa en ese sentido. A pesar de que después del fallo de segunda instancia la Secretaría de Educación de Bolívar conformó un equipo interdisciplinario que construyó un informe sobre la situación del accionante, la Corte encontró algunas falencias que habrían impedido la plena identificación de las barreras que enfrenta el señor Castro Pérez. De otro lado, la Corte reprochó que la Secretaría de Educación se haya limitado a negar la asignación de la persona de apoyo solicitada por el señor Castro Pérez sin justificar adecuadamente sus razones ni garantizar ajustes razonables alternativos y conducentes para la superación de las barreras que enfrenta el accionante.

En consecuencia, la Corte ordenó a la Secretaría de Educación de Bolívar la asignación de un asistente personal como ajuste razonable para el accionante y la concertación de las condiciones de prestación del apoyo. Igualmente, se le ordenó a la entidad accionada construir y presentar ante el juez de primera instancia un informe en el que se determinen los ajustes razonables requeridos por el accionante y se adopte un plan de implementación que permita la superación de las barreras identificadas en el ejercicio de las funciones propias de su cargo. Finalmente, se le ordenó al Departamento Administrativo de la Función Pública acompañar la ejecución de las órdenes dirigidas a la accionada y, en conjunto con el Ministerio del Trabajo, construir, publicar y difundir un insumo con lineamientos claros sobre las acciones que deben emprender las entidades públicas para tramitar las necesidades de ajustes razonables de los servidores públicos en situación de discapacidad.

I. ANTECEDENTES

1. El 6 de mayo de 2024, el señor Manuel de Jesús Castro Pérez presentó una acción de tutela en contra de la Secretaría de Educación de Bolívar con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad (art. 13) y a presentar peticiones ante las autoridades (art. 23). Además, en su escrito señaló que la entidad accionada desconoció la obligación del Estado contenida en el artículo 54 superior, que establece que los empleadores deben garantizar las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al trabajo. A continuación, se presentan los hechos,

los aspectos centrales de la acción de tutela y las actuaciones adelantadas dentro del expediente.

1.1. Hechos y pretensiones

2. El señor Castro Pérez es una persona en situación de discapacidad visual que participó en el concurso de méritos para directivos docentes y docentes adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el año 2021. El accionante quedó en el segundo puesto de la respectiva lista de elegibles para el cargo de rector rural².

3. Mediante el Decreto 0258 del 9 de febrero de 2024, el señor Castro Pérez fue nombrado rector de la Institución Educativa de Chilloa³, ubicada en el municipio de Margarita (Bolívar). El 29 de febrero siguiente, el accionante tomó posesión del cargo⁴ y ese mismo día radicó una petición ante la Secretaría de Educación de Bolívar. En su escrito, el tutelante expuso las barreras que dificultaban el desarrollo de sus funciones. Por ejemplo, el señor Castro Pérez afirmó que como rector de la institución tenía funciones de ordenador del gasto y debía firmar recurrentemente documentos impresos y manejar plataformas no accesibles para personas con ceguera⁵. Por esta razón, solicitó la asignación de una persona de apoyo⁶.

4. El 26 de marzo de 2024, dado que no recibió una respuesta de la Secretaría de Educación, el tutelante se desplazó hasta la sede de la entidad para dialogar con la secretaria de educación o con cualquier funcionario delegado que pudiera atender su petición. Sin embargo, el señor Castro Pérez no fue atendido, a pesar de que esperó durante 4 horas.

5. El 27 de marzo de 2024, el accionante acudió al examen ocupacional de ingreso. El médico especialista en seguridad y salud en el trabajo que lo atendió recomendó la asignación de un asistente que le brinde apoyo en la realización de sus funciones diarias⁷.

6. Mediante correo electrónico del 17 de abril de 2024⁸, el señor Castro Pérez reiteró su petición a la Secretaría de Educación de Bolívar. En esa ocasión,

² La lista de elegibles corresponde al código OPEC 185008 y se puede consultar en la página web <https://bnle.cns.gov.co/bnle-listas/bnle-listas-consulta-general>.

³ De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 105 de la Ley 115 de 1994, los educadores de los servicios educativos estatales tienen el carácter de servidores públicos.

⁴ Expediente digital. Archivo “[01DEMANDA.pdf](#)”, p. 23.

⁵ De esta primera petición solo se encuentra la primera página dentro de los anexos, por lo que no hay certeza respecto de las peticiones puntuales del accionante.

⁶ Expediente digital. Archivo “[01DEMANDA.pdf](#)”, p. 2.

⁷ Expediente digital. Archivo “[01DEMANDA.pdf](#)”, p. 31.

⁸ Expediente digital. Archivo “[01DEMANDA.pdf](#)”, p. 36.

el actor pidió a la accionada celeridad en la respuesta solicitada puesto que estaban en cuestión sus derechos fundamentales como persona en situación de discapacidad⁹.

7. Ante la falta de una respuesta, el señor Castro Pérez presentó esta acción de tutela en la que pidió que —como consecuencia del amparo de sus derechos fundamentales derivados de los artículos 13, 23, 47, 54 y 68 de la Constitución— se ordenara a la entidad accionada responder a sus peticiones, implementar los ajustes razonables y asignarle una persona de apoyo para el desarrollo de las funciones propias de su cargo¹⁰.

8. El conocimiento del proceso le correspondió al Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Cartagena. En auto del 7 de mayo de 2024, esta autoridad judicial admitió la acción de tutela y dispuso la vinculación de la Gobernación de Bolívar¹¹. Sin embargo, ni la autoridad accionada ni la vinculada se pronunciaron sobre los hechos.

1.2. Sentencia de primera instancia

9. En sentencia del 21 de mayo de 2024, el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Cartagena amparó los derechos fundamentales a la igualdad y de petición del accionante. En consecuencia, el juez le ordenó a la Secretaría de Educación de Bolívar responder de fondo la petición del señor Castro Pérez y adoptar los ajustes razonables necesarios para que este desarrolle sus funciones. El juez aplicó la presunción de veracidad respecto de los hechos narrados por el accionante ante la falta de contestación de la autoridad accionada. En el análisis del caso, la sentencia tuvo en cuenta las obligaciones derivadas del Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante: la Convención) y del modelo social de la discapacidad¹².

1.3. Impugnación

10. El 23 de mayo de 2024, la Secretaría de Educación de Bolívar impugnó el fallo de tutela¹³. La entidad afirmó que el 20 de mayo de 2024 —es decir, antes del fallo de primera instancia— respondió la petición y le indicó al accionante que lo solicitado no correspondía a un ajuste razonable. De

⁹ Expediente digital. Archivo "[01DEMANDA.pdf](#)", p. 28-29.

¹⁰ Expediente digital. Archivo "[01DEMANDA.pdf](#)", p. 5.

¹¹ Expediente digital. Archivo "[Auto Admisorio YO Inadmisorio](#)", p. 1.

¹² Expediente digital. Archivo "[Sentencia](#)", p. 1-16.

¹³ Expediente digital. Archivo "[Solicitud Impugnacion](#)", p. 1-3. La respuesta fue suscrita por la señora Katerine Monterrosa Novoa en calidad de jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

acuerdo con la Secretaría, el apoyo humano que pidió el señor Castro Pérez no es una herramienta técnica, tecnológica o de apoyo y no se encuentra dentro de los gastos a los que pueden destinarse los recursos del Sistema General de Participaciones. En la respuesta, la entidad requirió al accionante para que informara qué ajustes razonables requiere para el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, la accionada solicitó al juez de segunda instancia declarar la carencia actual de objeto por hecho superado¹⁴.

1.4. Fallo de segunda instancia

11. En sentencia del 28 de junio de 2024, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cartagena revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró la carencia actual de objeto por hecho superado¹⁵. El juez afirmó que lo pretendido por el señor Castro Pérez era obtener una respuesta de la entidad frente a la petición formulada el 29 de febrero de 2024. En este sentido, a pesar de que la Secretaría de Educación accionada no accedió a lo solicitado, el juez determinó que se configuró un hecho superado con la respuesta emitida.

12. El 13 de julio de 2024, el señor Castro Pérez solicitó al Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cartagena la adición o aclaración del fallo de segunda instancia, pues señaló que el mismo omitió el análisis de la vulneración de su derecho fundamental a la igualdad¹⁶. El 17 de julio siguiente, la mencionada autoridad judicial rechazó por extemporánea la solicitud del señor castro Pérez, pues la presentó fuera del término de ejecutoria del fallo¹⁷.

1.5. Actuaciones en sede de revisión

13. El 14 de noviembre de 2024, la magistrada ponente profirió un auto de pruebas para reunir mayores elementos de juicio en relación con el estado actual de las pretensiones en el caso concreto y los ajustes razonables que podrían resultar procedentes. Igualmente, en el auto mencionado indagó por la existencia de protocolos, procedimientos o mecanismos de evaluación, adopción y financiación de los ajustes razonables requeridos por servidores públicos en situación de discapacidad para el ejercicio de sus funciones¹⁸. En

¹⁴ Expediente digital. Archivo "[Solicitud Impugnacion](#)", p. 3.

¹⁵ Expediente digital. Archivo "[Sentencia Segunda Instancia](#)", p. 15.

¹⁶ Expediente digital. Archivo "[Recepción Memoriales](#)", p. 1.

¹⁷ En efecto, la sentencia de segunda instancia fue notificada el 2 de julio de 2024, así que el término de ejecutoria corrió los días 3,4 y 5 del mismo mes. No obstante, la solicitud de adición o aclaración fue presentada el 9 de julio siguiente.

¹⁸ Auto de pruebas del 14 de noviembre de 2024.

la siguiente tabla se presenta un resumen de cada una de las respuestas allegadas.

Respuestas al auto de pruebas del 14 de noviembre de 2024
Manuel de Jesús Castro¹⁹
<p>El 21 de noviembre de 2024, el accionante envió su respuesta a las preguntas formuladas por la Corte a través de documento escrito y un video. En relación con las barreras cotidianas que enfrenta en su lugar de trabajo, el señor Castro Pérez afirmó que la institución no cuenta con espacios adaptados, pues no tiene líneas podó táctiles o barreras que eviten accidentes para personas en situación de discapacidad visual. Por otro lado, el accionante señaló que la institución educativa está ubicada en una zona rural dispersa a la que llega en motocicleta y por caminos veredales en mal estado. El señor Castro Pérez informó que constantemente recibe documentación impresa y escrita a mano que solo le es posible leer con un apoyo humano para la lectura. Igualmente, el tutelante debe trabajar en sitios web, aplicaciones móviles y <i>software</i> que no son accesibles. Como ejemplo indicó que enfrenta barreras para valorar los soportes fotográficos que aportan los docentes, directivos docentes y administrativos en sus respectivos procesos de evaluación. Como ordenador del gasto, el accionante debe realizar, revisar y supervisar contratos, así como hacer los respectivos pagos, a través de dispositivos móviles o portales bancarios no accesibles. Además, refirió algunas barreras actitudinales por parte de funcionarios de la Secretaría de Educación de Bolívar que dilataron sus solicitudes.</p> <p>El accionante informó que después de los fallos de instancia estableció contacto con el funcionario encargado de los sistemas de la Secretaría de Educación de Bolívar, con quien identificó que la plataforma EDUSAC no es totalmente accesible para personas en situación de discapacidad visual. Sin embargo, el señor Castro Pérez afirmó que la Secretaría de Educación de Bolívar no le ha otorgado ningún ajuste razonable y que se vio obligado a contratar con recursos propios a un asistente personal que le presta apoyo en la realización de las actividades en las que enfrenta barreras. Por último, el accionante indicó que se ha ofrecido para apoyar acciones tendientes a la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad, pero algunos funcionarios de la Secretaría de Educación le han respondido con expresiones como “dedíquese a ser rector que para eso fue que concursó”²⁰.</p> <p>En un video que adjuntó a su respuesta, el señor Castro Pérez mostró que los aplicativos de lector de pantalla no le permiten conocer el contenido de documentos digitales escaneados. Además de esta información, en contacto telefónico del lunes 9 de diciembre de 2024, el señor Castro Pérez le informó al despacho de la magistrada ponente que el equipo administrativo de la Institución Educativa de Chilloa está conformado por 4 personas: un celador, un técnico operativo, una bibliotecaria y una secretaria.</p>

¹⁹ Correo electrónico del 21 de noviembre de 2024, archivo “carta respuestas corte constitucional” y video “1v_0_20241120182223”

²⁰Ibid., p.2.

Departamento Administrativo de la Función Pública²¹

Este interviniente afirmó que está comprometido con el ingreso de personas en situación de discapacidad al sector público y con la remoción de las barreras en dicho ámbito. El Departamento Administrativo de la Función Pública precisó que el Decreto 2011 de 2017 es una manifestación de ese compromiso, pues previó un porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en todos los órganos y entidades públicas. Además, la entidad manifestó que diseñó una ruta de empleabilidad de personas en situación de discapacidad²² que se encuentra transversalizada por el principio del mérito, la eliminación de barreras y la adopción de ajustes razonables. Esto último, tanto en la fase de divulgación de los empleos como en el desarrollo de los mismos a través de la adecuación de los puestos de trabajo y la posibilidad de que las entidades reciban acompañamiento de instancias como el Instituto Nacional para Ciegos, el Instituto Nacional para Sordos y el Sistema Nacional de Discapacidad.

La entidad señaló que también participó en la expedición de instrumentos relacionados con la protección de los derechos laborales de las personas en situación de discapacidad dentro del sector público. Entre ellas, la Circular Conjunta con el Ministerio del Trabajo No. 100-05 del 20 de octubre de 2018, la Circular Conjunta con la Procuraduría General de la Nación No. 025 del 28 de noviembre de 2019, la Circular Externa No. 100-005 del 28 de febrero de 2024 y de la Directiva Presidencial No. 05 de 2023.

Respecto de la implementación de la Circular Conjunta 100-009 de 2021, el Departamento Administrativo de la Función Pública afirmó que promueve la implementación de horarios flexibles y teletrabajo para los servidores públicos con discapacidad y que el seguimiento de esas acciones se realiza mediante los reportes en el Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión.

Ministerio del Trabajo²³

La entidad indicó que no ha proferido protocolos relacionados con la determinación, adopción, financiación y garantía de ajustes razonables para servidores públicos en situación de discapacidad. Sin embargo, el Ministerio señaló que coordina acciones de promoción del empleo, inclusión laboral y sensibilización sobre los derechos laborales de las personas en situación de discapacidad con el Sistema Nacional de Discapacidad, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Sena con la finalidad de promover el empleo y la inclusión laboral de esa población. Asimismo, este interviniente sostuvo que realiza acciones de sensibilización sobre derechos laborales y ajustes razonables de las personas en situación de discapacidad mediante foros, talleres, capacitaciones y asistencias técnicas.

Por otro lado, el Ministerio señaló que participó en la expedición de la Directiva Presidencial 05 de 2023 sobre derecho al trabajo e inclusión laboral de las personas con discapacidad en el sector público en la que se impartieron cinco directrices claras:

²¹ Correo electrónico del 22 de noviembre de 2024, archivo “2024-11-22_Manuel_castro (2).pdf”. La respuesta fue suscrita por la señora Maía Valeria Borja en calidad de directora jurídica (e) de la entidad.

²² Los detalles sobre esta iniciativa están disponibles en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/inclusion-publica/vinculacion-estado>.

²³ Correo electrónico del 26 de noviembre de 2024, archivo “T-10487680 Oficio N OPTC-503-24 MANUEL DE JESÚS CASTRO PÉREZ RAD 111530 20-11-2024 (1).pdf”. La respuesta fue suscrita por el señor Armando Benavides Rosales en calidad de asesor de la oficina asesora jurídica del Ministerio.

(i) el deber de dar cumplimiento a los porcentajes de vinculación de personas en situación de discapacidad previstos en el Decreto 2011 de 2017; (ii) el deber de efectuar los ajustes razonables necesarios para el desarrollo de las actividades, lo que puede incluir adecuaciones básicas en la infraestructura, cambios en el mobiliario y otro tipo de apoyos²⁴; (iii) promover la implementación de estrategias como el teletrabajo y los horarios flexibles; (iv) implementar la ruta de empleabilidad de personas en situación de discapacidad en el sector público, y (v) promover la certificación de discapacidad de los servidores públicos en situación de discapacidad sin que ello constituye una barrera para el ejercicio de sus derechos y funciones.

El Ministerio afirmó que actualmente se encuentra en construcción técnica el perfil de cuidador o asistente de persona en situación de discapacidad, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2297 de 2023. De ahí que se trate de un apoyo no previsto todavía en la normatividad y cuyo otorgamiento puede generar gastos adicionales.

Ministerio de Educación Nacional²⁵

El Ministerio afirmó que le corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación, entre otras funciones, la administración de la planta de docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos oficiales. Por otro lado, la entidad precisó que la Fidupervisora S.A., como administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es la encargada de garantizar la prestación de los servicios médico asistenciales requeridos por los usuarios. Con base en estos argumentos, el Ministerio de Educación concluyó que no es competente para formular o implementar protocolos, procedimientos o mecanismos para la determinación y garantía de los ajustes razonables requeridos por los docentes oficiales en situación de discapacidad. En su criterio, esta es una función a cargo de las entidades territoriales.

Instituto Nacional para Ciegos²⁶

El instituto indicó que en escenarios educativos es posible superar las barreras físicas que enfrentan las personas en situación de discapacidad visual a través de líneas podotáctiles, señalización en braille y remoción de obstáculos. No obstante, resaltó que existen documentos inaccesibles para estas personas porque resultan incompatibles con lectores de pantalla o están diseñados con muchas celdas anidadas. En este sentido, el instituto precisó que existen dificultades para realizar procesos como subir, corregir y ponderar notas en plataformas académicas de manera autónoma y para manejar otras herramientas digitales por incompatibilidad o falta de accesibilidad.

Con todo, el INCI llamó la atención sobre la necesidad de generar y adaptar documentos accesibles de acuerdo con el artículo 30 de la Ley 2052 de 2020. Para este propósito, la entidad informó que existe la posibilidad de contar con escáneres que permiten el reconocimiento óptico de caracteres, los cuales permiten reconocer documentos impresos digitalizados e incluso herramientas que convierten imágenes en texto editable que reconocen los programas lectores de pantalla. En caso de no

²⁴ Ibid., p.3.

²⁵ Correo electrónico del 25 de noviembre de 2024, archivo “2024-EE-333244”. La respuesta fue suscrita por el señor William Felipe Hurtado Quintero en calidad de jefe de la Oficina asesora jurídica del Ministerio.

²⁶ Correo electrónico del 25 de noviembre de 2024, archivo “Of_20241200023211_CSJ.pdf”. La respuesta fue suscrita por la señora Claudia Valdés Laguna en calidad de subdirectora técnica de la entidad.

contar con estas herramientas tecnológicas, el INCI afirmó que los directivos docentes cuentan con la posibilidad de solicitar apoyo de su equipo administrativo, específicamente de la persona que ejerce las funciones de secretaría en la respectiva institución²⁷.

En cualquier caso, el instituto señaló que para la determinación de los ajustes razonables requeridos en cada caso se debe realizar un análisis del puesto de trabajo, de las funciones y tareas a cargo del servidor y de los equipos y herramientas disponibles. Luego, es necesario identificar las habilidades y competencias de la persona, así como las dificultades o barreras que enfrenta para el ejercicio de sus funciones. Para el INCI, los conceptos médicos ocupacionales son útiles para determinar las funcionalidades de las personas con discapacidad, pero la determinación de los ajustes requiere la elaboración de un perfil ocupacional.

Finalmente, la entidad sostuvo que únicamente en los casos en los que la discapacidad visual está asociada con otras discapacidades es conveniente la asignación de una persona de apoyo o asistente personal que brinde apoyos puntuales al servidor.

Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIS)²⁸

Esta interviniente resaltó que las personas en situación de discapacidad visual enfrentan usualmente barreras comunicativas porque la información no suele estar en formatos accesibles. Sin embargo, también es usual que las personas con esta discapacidad se enfrenten a barreras físicas en el transporte y los lugares de trabajo. En el caso particular de personas en situación de discapacidad visual que laboran en el sector educativo, PAIS afirmó que existen problemas de accesibilidad a plataformas educativas y herramientas de gestión que pueden impedir el adecuado desempeño de las funciones si no se adoptan los ajustes razonables y apoyos necesarios.

De acuerdo con PAIS, las limitaciones de accesibilidad física pueden ser mayores en escenarios rurales, pues allí existen mayores problemas de movilidad que pueden justificar la adopción de medidas que permitan la movilización de los docentes o la asignación de una persona de apoyo en el desplazamiento, al menos, mientras el servidor logra ubicarse espacialmente.

Esta interviniente resaltó que ajustes razonables como los lectores de pantalla tienen limitaciones, pues dependen del acceso que tengan las personas con discapacidad a un computador o dispositivo móvil y existen documentos incompatibles con esas herramientas. De acuerdo con PAIS, en estos últimos escenarios sería necesario que la persona en situación de discapacidad visual cuente con una persona de apoyo para la lectura y firma de los documentos²⁹. La interviniente precisó que la asistencia personal es uno de los ajustes razonables previstos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pero que ello no significa que siempre sea procedente, dado que la determinación de los ajustes debe responder a las necesidades particulares de cada persona.

²⁷Ibid., p.2.

²⁸ Correo electrónico del 25 de noviembre de 2024, archivo “INTERVENCIÓN PAIS EXPEDIENTE T-10.487.680 (1).pdf”. La respuesta fue suscrita por el señor Federico Isaza como director, la señora Verónica Figueredo como asesora jurídica y la estudiante Laura Natalia Higuera.

²⁹Ibid., p. 8.

PAIIS señaló que la determinación de los ajustes razonables depende de cada caso concreto, lo que quiere decir que se debe evaluar la situación particular de la persona para establecer cuáles son las medidas más convenientes. se trata de una obligación individualizada. Además, es necesario que se permita la participación de la persona con discapacidad, que haya una valoración de la razonabilidad de los ajustes y que, en caso de ser negados, la decisión se base en razones objetivas y se comunique de manera oportuna a la persona. En todo caso, si el ajuste impone una carga desproporcionada o indebida, será necesario buscar otra alternativa que cumpla el fin sin suponer una carga excesiva.

De otro lado, esta interviniente advirtió que los conceptos médicos ocupacionales pueden brindar información importante sobre las adaptaciones que requiere un trabajador, pero no pueden ser el único insumo en la determinación de los ajustes razonables requeridos, pues ello implicaría una medicalización excesiva de la discapacidad. Por esta vía se corre el riesgo de que los ajustes razonables no atiendan adecuadamente a las necesidades reales de la persona.

Finalmente, PAIIS indicó que la asignación de una persona de apoyo como ajuste razonable debe considerarse con cautela, puesto que puede implicar una limitación en la autonomía e independencia de la persona en situación de discapacidad. Sin embargo, la entidad señaló que en este caso ese ajuste fue solicitado expresamente por el interesado y su asignación fue recomendada en el concepto médico ocupacional. De ahí, que el apoyo sea un ajuste adecuada y prudente³⁰.

Secretaría de Educación de Bolívar³¹

El 18 de diciembre de 2024, por fuera del término concedido, la entidad accionada remitió al despacho de la magistrada ponente su respuesta al auto de pruebas del 14 de noviembre de 2024³². La Secretaría de Educación de Bolívar afirmó que no cuenta con protocolos sobre la determinación e implementación de ajustes razonables, pero que destinó un equipo interdisciplinario confirmado por, entre otros profesionales, educadores especiales, modelos lingüísticos, intérpretes, tiflólogos, psicólogos y trabajadores sociales para la valoración del caso del señor Castro Pérez. De acuerdo con la accionada, este equipo se entrevistó con el accionante, realizó una visita a la institución educativa y emitió un informe sobre el caso del señor Castro Pérez.

El referido informe, con fecha del 17 de octubre de 2024³³, afirmó que la solicitud de asignación de una persona de apoyo estuvo justificada en la necesidad de utilizar un token con códigos dinámicos para realizar los pagos de la institución educativa y en las barreras que podría enfrentar el señor Castro Pérez para supervisar y recibir obras que se realicen en la institución³⁴. Frente a estas cuestiones, el informe indicó que el rector debe generar confianza en el equipo de trabajo y que puede recurrir a la aplicación *Be my eyes* en la que voluntarios brindan asistencia gratuita a personas en

³⁰ Ibid., p.13.

³¹ Correo electrónico del 18 de diciembre de 2024. Archivo “Respuesta Corte Constitucional – Manuel de Jesús Castro Pérez”, p. 1-4.

³² La respuesta fue suscrita por la señora Verónica Monterrosa Torres en calidad de secretaria de educación departamental.

³³ Correo electrónico del 18 de “Informe visita rector Margarita”, p. 1-4.

³⁴ Ibid., p. 2.

situación de discapacidad visual en la realización de tareas altamente visuales³⁵. Además, de acuerdo con el equipo interdisciplinario, el sector financiero cuenta con importantes avances en materia de accesibilidad, por lo que le sugirió al accionante revisar con la entidad bancaria correspondiente los canales y servicios que le permitan realizar las transacciones necesarias con plena autonomía.

De acuerdo con el informe, el equipo interdisciplinario hizo un recorrido por las instalaciones de la institución educativa, en el que el señor Castro Pérez contó con el acompañamiento de su asistente personal, quien lo apoyó en el desplazamiento. No obstante, el informe concluyó que “no se evidenciaron barreras que requieran un apoyo humano”³⁶. El equipo interdisciplinario recomendó a la Secretaría de Educación de Bolívar: (i) revisar las condiciones de accesibilidad de la infraestructura educativa; (ii) promover la accesibilidad tecnológica, los contenidos accesibles y los formatos adecuados; (iii) prestar asistencia técnica al señor Castro Pérez en el manejo de los recursos financieros y en los procesos con el sector bancario; (iv) reiterar al personal que el rector requiere el envío de información accesible, y (v) requerir el apoyo del INCI respecto de las herramientas y recursos tecnológicos que pueden ponerse a disposición de los docentes y directivos en situación de discapacidad visual.

Para el cumplimiento de estas recomendaciones, la Secretaría de Educación construyó un cronograma de actividades a desarrollar entre el 13 de diciembre de 2024 y el 20 de enero de 2025, cuyo cumplimiento está supeditado a la adopción de una decisión definitiva respecto de los ajustes razonables del señor Castro Pérez³⁷.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

14. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Análisis de procedencia de la acción de tutela

15. El artículo 86 de la Constitución Política, los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991³⁸ y la jurisprudencia constitucional establecen que la procedencia de la acción de tutela se satisface con la concurrencia de los siguientes presupuestos: (i) legitimación en la causa por

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., p.3.

³⁷ Correo electrónico del 18 de diciembre de 2024. Archivo “Respuesta Corte Constitucional – Manuel de Jesús Castro Pérez”, p. 1-4.

³⁸ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

activa³⁹; (ii) legitimación en la causa por pasiva⁴⁰; (iii) inmediatez⁴¹, y (iv) subsidiariedad⁴². A continuación, se analiza el cumplimiento de los mencionados requisitos en el caso concreto.

16. En este caso, se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa por cuanto el señor Castro Pérez acudió a la acción de tutela para obtener el amparo de sus propios derechos fundamentales, los cuales estimó vulnerados por la Secretaría de Educación de Bolívar.

17. Igualmente, se cumple el presupuesto de legitimación en la causa por pasiva de la entidad accionada y de las entidades vinculadas en primera instancia y en sede de revisión. Como se evidencia en el siguiente cuadro, todas esas autoridades tienen responsabilidades y competencias de distinto orden que —de manera más o menos específica— están relacionadas con la garantía de las condiciones de accesibilidad y ajustes razonables que se deben garantizar a los funcionarios públicos en situación de discapacidad. Algunas de ellas tienen incluso competencias concretas en el sector educativo.

Entidad accionada / vinculada	Responsabilidad	Fuente normativa
Departamento Administrativo de la Función Pública	Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de empleo público.	Artículo 2, numeral 1, del Decreto 430 de 2016.
	Estimular y promover, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el desarrollo de una cultura en las relaciones laborales que propicie, entre otras cosas, el diálogo, la conciliación y la solución directa de conflictos.	Artículo 2, numeral 8, del Decreto 430 de 2016.

³⁹ Este requisito se refiere a que el derecho cuya protección se reclama en la acción de tutela sea un derecho fundamental propio del demandante. No obstante, la jurisprudencia constitucional reconoce la posibilidad de que los padres, como representantes legales de sus hijos menores de edad, presenten acciones de tutela con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales. Ver Sentencias SU-016 de 2021 y T-511 de 2017, además de los artículos 5 y 10 Decreto-Ley 2591 de 1991.

⁴⁰ Esta condición indica que las entidades o particulares contra los que se puede presentar una acción de tutela son aquellos a los que se les atribuye la violación de un derecho fundamental, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución y los artículos 5 y 13 del Decreto ley 2591 de 1991 y en las sentencias SU-016 de 2021 y T-373 de 2015.

⁴¹ La condición de inmediatez se refiere al tiempo que transcurre entre la vulneración o amenaza contra un derecho fundamental y la presentación de la demanda. Esta Corte estima que, para que se satisfaga este requisito, debe existir un plazo razonable entre la ocurrencia del hecho que se invoca como violatorio de derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela. Ver sentencias SU-016 de 2021, SU-241 de 2015, T-087 de 2018, T-1028 de 2010 y SU-961 de 1999.

⁴² Ese requisito hace referencia a la inexistencia de mecanismos idóneos y eficaces ordinarios para proteger los derechos en el caso particular. Ver Sentencias SU-016 de 2021, T-601 de 2016, T-850 de 2012 y T-580 de 2005.

	<p>Articular, orientar y coordinar la intervención del Sector Función Pública para el fortalecimiento institucional y de capacidades de los organismos y entidades del orden nacional y territorial y sus servidores.</p>	<p>Artículo 2, numeral 10, del Decreto 430 de 2016.</p>
	<p>Esta entidad fue una de las autoras de la Circular Conjunta 100-009-2021 sobre recomendaciones para la implementación de ajustes razonables en las entidades públicas donde presten sus servicios personas en situación de discapacidad.</p>	<p>Circular Conjunta 100-009-2021 del Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública.</p>
Ministerio del Trabajo	<p>Definir, dirigir, coordinar y evaluar las políticas que permitan hacer efectivos los principios de solidaridad, universalidad, eficiencia, unidad, integralidad y equidad de género y social en materia de trabajo y empleo.</p>	<p>Artículo 1, numeral 2, del Decreto 4108 de 2011.</p>
	<p>Formular, dirigir, implementar políticas dirigidas al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de empleo, trabajo decente, derechos humanos laborales e inspección en el trabajo.</p>	<p>Artículo 1, numeral 17, del Decreto 4108 de 2011.</p>
	<p>A través de la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo, proponer normas y procedimientos para mejorar las condiciones de trabajo y respeto de los derechos fundamentales de los jóvenes, de las personas con discapacidad, de las personas pertenecientes a grupos étnicamente diferenciados y de otras poblaciones históricamente discriminadas.</p>	<p>Artículo 24, numeral 9, del Decreto 4108 de 2011.</p>
	<p>A través de la Subdirección de Protección Laboral, implementar las normas y procedimientos que buscan mejorar las condiciones de trabajo y respeto de los derechos fundamentales de los jóvenes, de las personas con discapacidad, de las personas pertenecientes a grupos étnicamente diferenciados y de otras poblaciones históricamente discriminadas.</p>	<p>Artículo 25, numeral 7, del Decreto 4108 de 2011.</p>
	<p>Esta entidad fue una de las autoras de la Circular Conjunta 100-009-2021 sobre recomendaciones para la implementación de ajustes razonables en las entidades</p>	<p>Circular Conjunta 100-009-2021 del Ministerio de Trabajo y el Departamento</p>

	públicas donde presten sus servicios personas en situación de discapacidad.	Administrativo de la Función Pública.
Ministerio de Educación Nacional	Expedir la regulación y adoptar los instrumentos de política pública indispensables para financiar el derecho a la educación y que garanticen el flujo de recursos para cubrir las necesidades del sistema educativo.	Artículo 3, numeral 4, del Decreto 2269 de 2023.
	Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas	Artículo 5, numeral 5.11, de la Ley 715 de 2001.
Gobernación de Bolívar / Secretaría de Educación	Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción	Artículo 6, numeral 6.2.12, de la Ley 715 de 2001.
	Administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de acuerdo con la planta de cargos definida en la ley.	Artículo 6, numeral 6.2.3, de la Ley 715 de 2001.
	Participar en la financiación de los servicios educativos y en las inversiones en infraestructura, calidad y dotación.	Artículo 6, numeral 6.2.4, de la Ley 715 de 2001.
	Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones cuando haya lugar.	Artículo 6, numeral 6.2.8, de la Ley 715 de 2001.

18. En este caso, también se cumple el presupuesto de inmediatez, en tanto la acción de tutela fue presentada el 16 de mayo de 2024. Es decir, menos de tres meses después de la primera petición que el señor Castro Pérez radicó ante la Secretaría de Educación de Bolívar (29 de febrero de 2024) y un mes después de la última vez en que reiteró su solicitud (17 de abril de 2024). En consecuencia, el señor Castro Pérez presentó la tutela dentro de un término razonable⁴³.

19. Finalmente, se cumple el presupuesto de subsidiariedad porque el accionante no cuenta con ningún otro mecanismo de defensa judicial que le permita obtener la protección de sus derechos fundamentales de petición. De manera consistente, la jurisprudencia constitucional sostiene que la acción de tutela es el instrumento judicial idóneo y eficaz para el amparo de este derecho⁴⁴. Además, el accionante tampoco cuenta con otros mecanismos para obtener el amparo de sus derechos a la igualdad y la garantía del artículo

⁴³ Sobre el presupuesto de inmediatez y su acreditación cuando la acción se presenta dentro de un término razonable se pueden consultar las sentencias T-087 de 2018, SU-108 de 2018 y T-032 de 2023.

⁴⁴ Así lo afirmó la Corte, entre otras, en las sentencias T-149 de 2013, T-084 de 2015, T-206 de 2018, T-230 de 2020 y T-051 de 2023.

54 superior, que establece que los empleadores deben otorgar las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al trabajo. En relación con estas pretensiones, el accionante agotó el derecho de petición, pero la Secretaría de Educación de Bolívar había evadido su deber de dar una respuesta para el momento de presentación de la tutela. Ante esta situación hay que recordar que el accionante es una persona en situación de discapacidad, lo que lo convierte en un sujeto de especial protección constitucional de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte⁴⁵ y hace procedente la acción de tutela.

20. En consecuencia, la acción de tutela presentada por el señor Castro Pérez cumple todos los presupuestos de procedibilidad, así que la Corte pasará a estudiar el fondo del caso.

2.3. Delimitación del problema jurídico y estructura de la decisión

21. El señor Castro Pérez interpuso acción de tutela porque la Secretaría de Educación de Bolívar no respondió a la solicitud de asignación de una persona de apoyo que le asista en la realización de sus actividades como rector de una institución educativa de carácter público. De acuerdo con el accionante, el apoyo solicitado es necesario debido a la relevancia de las funciones del cargo y a las barreras que enfrenta para desempeñarlas como persona en situación de discapacidad visual. El señor Castro Pérez afirmó que el silencio de la entidad accionada vulneró su derecho fundamental de petición, su derecho a la igualdad e implica la transgresión del deber del Estado y de los empleadores de garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad.

22. Después del fallo de primera instancia, la entidad accionada respondió formalmente a la petición del accionante, negó la asignación de la persona de apoyo bajo el argumento de que no se trata de un ajuste razonable y le pidió al señor Castro Pérez indicar qué ajustes razonables requería. Resulta evidente que, como se explicará en el acápite de 2.4. (cuestión previa), esta respuesta condujo a la configuración del fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho de petición. Sin embargo, las particularidades del caso exigen que el juez constitucional se pregunte si la negativa de asignación de una persona de apoyo como ajuste razonable y la aparente pasividad de una entidad pública ante la determinación e implementación de los ajustes razonables requeridos por un servidor con discapacidad constituyen una vulneración de los derechos a la igualdad, al

⁴⁵ Ver sentencias C-606 de 2012, C-767 de 2014, C-485 de 2015, T-108 de 2023, entre otras.

trabajo. En consecuencia, esta decisión resolverá el siguiente problema jurídico.

¿Vulnera una Secretaría de Educación los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo de un funcionario público que tiene una discapacidad visual al negar la asignación de un asistente personal como medida de apoyo para superar las barreras que debe enfrentar el accionante en el desarrollo de sus funciones diarias, a pesar de no ser una medida prevista en la Circular Conjunta 100-009-2021 sobre implementación de ajustes razonables para personas en situación de discapacidad en entidades públicas?

23. Para dar respuesta a esta cuestión, después de evacuar la cuestión previa relacionada con la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, la decisión seguirá el siguiente orden. En primer lugar, se reconstruirá el contexto normativo internacional sobre el derecho al trabajo de las personas con discapacidad y se profundizará en las responsabilidades derivadas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En segundo lugar, se expondrá la regulación nacional del derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad y las obligaciones del Estado y los empleadores respecto de esta población. En tercer lugar, se hará una breve referencia a la situación de empleo de las personas con discapacidad en Colombia con énfasis en el sector público. Por último, con base en estas consideraciones, se abordará el estudio y decisión del caso concreto.

2.4. Cuestión previa

24. Sobre la carencia actual de objeto por hecho superado. En su impugnación, la Secretaría de Educación de Bolívar solicitó la declaración de la carencia actual de objeto por hecho superado tras indicar que respondió la petición del señor Castro Pérez antes del fallo de primera instancia. Como se indicó en los antecedentes, en segunda instancia, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cartagena accedió a esa solicitud procesal. En este sentido, es necesario un pronunciamiento en la materia por parte de esta Corte.

25. Como lo advierte la jurisprudencia constitucional, el fenómeno de la carencia actual de objeto se configura cuando ocurre una situación que conduce a que el pronunciamiento del juez de tutela carezca de sentido o pierda su razón de ser. Esto sucede ante la modificación o desaparición de las circunstancias que dieron lugar a la presunta vulneración de derechos fundamentales. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corte ha identificado tres supuestos que dan lugar a la configuración de la carencia actual de

objeto. En concreto, el hecho superado, el daño consumado y la situación sobreviniente⁴⁶.

26. El hecho superado se configura cuando aquello que buscaba la persona a través de la acción de tutela se cumple antes del pronunciamiento del juez y como consecuencia de una actuación voluntaria de la persona o entidad accionada. Esta situación puede ocurrir hasta antes del fallo de revisión de la Corte, pero para su declaración el juez debe verificar que (i) en efecto se hayan cumplido por completo las pretensiones de la acción de tutela y (ii) que la entidad accionada haya actuado de manera voluntaria⁴⁷. El daño consumado tiene lugar cuando aquello que se quería evitar con la acción de tutela ocurre antes del pronunciamiento del juez, de tal forma que la intervención judicial ya no es útil para hacer cesar la vulneración de derechos fundamentales o impedir que se concrete el daño⁴⁸. Por último, en la categoría de situación sobreviniente están incluidos todos los demás eventos que, sin encajar dentro de alguna de las otras dos categorías, conducen también a que la orden del juez carezca de sentido. Por ejemplo, cuando es la persona o un tercero quien asume una carga que no le correspondía y consigue así superar la vulneración de derechos⁴⁹.

27. En este caso, la simple respuesta a la petición del señor Castro Pérez emitida por la Secretaría de Educación de Bolívar antes del fallo de primera instancia no configura un hecho superado respecto del todo el debate constitucional, pues con dicha respuesta solo es posible concluir que cesó la vulneración del derecho de petición del accionante. No obstante, el objeto del debate en este caso fue mucho más amplio desde el comienzo del proceso. En efecto, más allá de la falta de respuesta a su petición, el señor Castro Pérez alegó que la falta de asignación de una persona de apoyo como ajuste razonable constituye una transgresión de su derecho a la igualdad, al trabajo y del artículo 54 de la Constitución, que establece que los empleadores deben garantizar las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al trabajo. Por esta razón, la conclusión del juez de segunda instancia fue equivocada, pues desconoció que la declaración del hecho superado exige que se verifique el cumplimiento completo de las pretensiones de la persona, lo que no ocurrió en este caso.

28. En consecuencia, la Corte limitará la declaración de la carencia actual de objeto por hecho superado a la vulneración alegada del derecho de petición,

⁴⁶ Para profundizar en el fenómeno de la carencia actual de objeto y su tipología se pueden consultar las sentencias SU-540 de 2007, SU-255 de 2013, SU-522 de 2019 y T-200 de 2022.

⁴⁷ Sentencia T-200 de 2022.

⁴⁸ Sentencia SU-552 de 2019 y T-200 de 2022.

⁴⁹ Sentencia T-200 de 2022.

pero se pronunciará sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo que el accionante puso de presente y cuyo análisis fue omitido por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cartagena.

2.5. Instrumentos internacionales sobre el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad

29. El derecho fundamental al trabajo está previsto de manera general en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Igualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene una serie de convenios que recogen los derechos y garantías relacionados con el trabajo. Estas normas no solo consagran el derecho al trabajo como un derecho de toda persona, sino que se refieren a la responsabilidad de los Estados de garantizarlo en condiciones equitativas y sin ningún tipo de discriminación.

30. Ahora bien, también existen una serie de instrumentos internacionales que encargados de abordar específicamente el derecho al trabajo de las personas con discapacidad. A continuación, se hará referencia a ellos de manera cronológica, según su fecha de promulgación y ratificación. Esta presentación permitirá evidenciar la evolución conceptual y normativa respecto del derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. Con todo, se advierte que tendrá especial relevancia la referencia a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

31. El Convenio 159 de la OIT fue adoptado el 27 de junio de 1983 fue ratificado por Colombia mediante la Ley 82 de 1988. Dada la fecha en la que fue adoptado, el Convenio 159 no es del todo compatible con el modelo social de la discapacidad. No obstante, este instrumento introdujo algunas disposiciones muy relevantes para la protección del derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. Por ejemplo, el referido Convenio estableció que los Estados tienen la obligación de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional de readaptación profesional y de empleo para personas en situación de discapacidad. Sobre este tipo de políticas, el Convenio afirmó que deben procurar que existan medidas de readaptación profesional al alcance de todas las personas con discapacidad, de tal modo que puedan obtener y conservar un empleo sin que su situación particular implique una posición de desigualdad.

32. Por su parte, en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas en Condición de Discapacidad de 1999 —ratificada por Colombia con la Ley 762 de 2002— los Estados se obligaron a adoptar medidas que, de manera progresiva, eliminaran la discriminación y promovieran la integración de las personas con discapacidad en ámbitos como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación y el acceso a la justicia⁵⁰. El numeral 2 del artículo 3 de este instrumento internacional también estableció algunos deberes de los Estados en materia de sensibilización sobre los derechos de las personas en situación de discapacidad y la eliminación de los prejuicios, estereotipos y actitudes discriminatorias en su contra.

33. Ahora bien, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante: la Convención), ratificada por Colombia a través de la Ley 1346 de 2009, generó un cambio de paradigma en la concepción de la discapacidad. De un modelo médico-rehabilitador que comprendía la discapacidad como un problema o enfermedad de la persona y que buscaba su curación, rehabilitación o adaptación se pasó a un modelo social y de derechos. En este último, la discapacidad no es ya un problema de la persona, sino, en los términos de la Convención, el resultado de la interacción entre las personas que tienen alguna deficiencia física, mental, intelectual o sensorial y las barreras sociales que impiden el ejercicio pleno de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás⁵¹.

34. Así, desde el enfoque social, la discapacidad no surge de las características funcionales del individuo, sino de la incapacidad de la sociedad para eliminar los obstáculos que se imponen a las personas en situación de discapacidad⁵². Por lo tanto, el modelo social no es solo un cambio de perspectiva, sino, ante todo, un llamado a la acción, pues exige a la sociedad la reestructuración de sus políticas, prácticas, actitudes, sistemas normativos y condiciones de accesibilidad con el propósito de eliminar las barreras que impiden la participación plena de las personas en situación de discapacidad⁵³. De cara al mencionado objetivo, la Convención estableció una serie de obligaciones para los Estados en relación con la supresión de normas, costumbres y prácticas discriminatorias y consagró la obligación de

⁵⁰ Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas en Condición de Discapacidad, artículo 3.

⁵¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, literal e del preámbulo, y artículo 1.

⁵² Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Guía de formación](#), p. 10. (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2014).

⁵³ Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Guía de formación](#), p. 11. (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2014).

adoptar medidas orientadas a garantizar la efectividad de los derechos de las personas en situación de discapacidad⁵⁴.

35. Específicamente, la Convención integró algunas disposiciones relacionadas con el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. Por ejemplo, el numeral 2 del artículo 8 establece que es una obligación de los Estados luchar contra los estereotipos y las prácticas nocivas respecto de las personas en situación de discapacidad. Así mismo, los Estados deben realizar campañas orientadas a promover la toma de conciencia sobre las capacidades, los méritos, las habilidades y los aportes de las personas con discapacidad en el entorno laboral⁵⁵. El artículo 9, por su parte, dispone el deber de garantizar condiciones de accesibilidad en los lugares de trabajo.

36. Sin embargo, es el artículo 27 de la Convención el que desarrolló de manera específica los deberes estatales en relación con el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. Dentro de estos se encuentran: (i) prohibir la discriminación por razones de discapacidad en cualquier fase de las relaciones laborales y del empleo; (ii) proteger el derecho a la igualdad de condiciones en el escenario laboral de las personas en situación de discapacidad; (iii) emplear a personas con discapacidad en el sector público; (iv) propender por la adopción de los ajustes razonables requeridos por las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

37. Por su parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad profirió la Observación general núm. 8 de 2022 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo. En este documento, el Comité resaltó que las personas en situación de discapacidad enfrentan múltiples barreras de acceso al mercado laboral. Además, esta población experimenta elevadas tasas de desempleo, devenga salarios más bajos y usualmente se desenvuelve en el escenario laboral con peores condiciones de contratación y estabilidad que el resto de la población⁵⁶. De hecho, las personas con discapacidad tienen mayor probabilidad de tener empleo vulnerable, por ejemplo, suelen laborar el sector informal, como independientes o a tiempo parcial⁵⁷.

38. En la Observación general núm. 8, el Comité precisó que la discriminación de las personas con discapacidad en el sector laboral puede

⁵⁴ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4.

⁵⁵ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 8, numeral 2.

⁵⁶ Comité sobre los Derechos de las Persona con Discapacidad, [Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo](#), p.3. (2022).

⁵⁷ Ibid.

ser directa, indirecta, por denegación de ajustes razonables, por acoso o por asociación:

Tipo de discriminación contra las personas con discapacidad en el sector laboral	Caracterización y ejemplos
Discriminación directa	<p>Se da cuando las personas en situación de discapacidad reciben un trato menos favorable por razones relacionadas con la deficiencia física, mental, intelectual o sensorial que presentan.</p> <p>Ej: la exclusión de la persona con discapacidad de una labor específica bajo la presunción de que es incapaz de realizarla.</p>
Discriminación indirecta	<p>Es consecuencia de la implementación de leyes, políticas o prácticas que aparentemente son neutras, pero que realmente afectan a las personas con discapacidad. En consecuencia, para evitarla es necesario el énfasis permanente en el diseño universal de todas las situaciones y la garantía de condiciones de accesibilidad.</p> <p>Ej: cuando una prueba escrita en el marco de un proceso de selección no está disponible en medios accesibles para personas en situación de discapacidad visual.</p>
Discriminación por denegación de ajustes razonables	<p>Este tipo de discriminación ocurre cuando no se realizan o proporcionan las modificaciones, adaptaciones o se presta el apoyo necesario -que no imponen una carga desproporcionada- a las personas en situación de discapacidad en cualquiera de las etapas del proceso laboral.</p> <p>Ej: constituyen denegación de ajustes razonables la falta de adopción de medidas para garantizar que la información sea accesible o la restricción a la asistencia de intérpretes en reuniones.</p>
El acoso	<p>Tiene lugar cuando existe algún comportamiento no deseado y originado en la situación de discapacidad que genera un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.</p> <p>Ej: expresiones degradantes u hostiles en contra de una persona debido a su situación de discapacidad.</p>
Discriminación por asociación	<p>Cuando un familiar o cualquier persona relacionada con alguien con discapacidad es objeto de discriminación en el trabajo debido a esa relación. Estas situaciones pueden tener efectos directos o indirectos en la vida de la persona en situación de discapacidad.</p>

	Ej: la madre de una persona en situación de discapacidad recibe comentarios peyorativos y discriminatorios en el entorno laboral sobre su hijo.
--	---

(Construcción propia a partir de la Observación general núm. 8, el Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad)

39. Según esta Observación general, la obligación de adoptar los ajustes razonables en el entorno de trabajo es aplicable desde el momento en que se presenta la solicitud o se advierte la necesidad de su adopción⁵⁸. En cualquier caso, la obligación de adoptar los ajustes razonables es diferente de las obligaciones en materia de accesibilidad. Mientras las obligaciones mencionadas propenden por el diseño universal de los bienes, servicios y situaciones sin tener en consideración las necesidades de una persona particular. Los ajustes razonables son las modificaciones, adaptaciones y apoyos requeridos por un individuo particular que trata de ejercer sus derechos en entornos no accesibles⁵⁹.

40. En concreto, en materia de ajustes razonables, el Estado tiene importantes responsabilidades que van desde el reconocimiento de la denegación de estos como forma de discriminación, hasta la responsabilidad de crear medidas tendientes a proporcionar asistencia técnica y financiera a los empleadores⁶⁰. Sin embargo, las principales responsabilidades en la materia recaen en los empleadores, pues estos deben⁶¹:

- i. Asegurarse de contar con procesos claros, accesibles y oportunos para tramitar la necesidad de ajustes razonables.
- ii. Ante la identificación de la necesidad de adoptar ajustes razonables se debe iniciar un proceso de colaboración con la persona con discapacidad para encontrar posibles soluciones a las barreras identificadas.
- iii. Implementar la solución preferida por la persona con discapacidad a menos que implique una carga indebida. En este último supuesto, se deberán aplicar otras de las soluciones propuestas.

41. En conclusión, los Estados tienen responsabilidades internacionales respecto de la garantía del derecho al trabajo de las personas en situación de

⁵⁸ Comité sobre los Derechos de las Persona con Discapacidad, [Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo](#), p.5. (2022).

⁵⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, [Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo](#), p.11. (2022).

⁶⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, [Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo](#), p.15. (2022).

⁶¹ Ibid.

discapacidad, las cuales van más allá de la promoción del acceso al trabajo y el empleo de esta población y se extienden hasta la adopción de los ajustes razonables que requieren para el desarrollo pleno de sus capacidades en el escenario laboral.

2.6. Legislación, regulación y jurisprudencia nacional sobre el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad y los ajustes razonables

42. En la legislación nacional existen diversas normas relacionadas con el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. Por ejemplo, la Ley 361 de 1997 prevé algunos beneficios para los empleadores privados que vinculan laboralmente a personas en situación de discapacidad, dentro de los que se encuentra la prelación en el otorgamiento de créditos y subvenciones de organismos estatales; la preferencia en procesos de licitación, adjudicación y celebración de contratos⁶², y algunos beneficios tributarios⁶³. Igualmente, la Ley 361 establece que los aspirantes a cargos públicos en situación de discapacidad tendrán prevalencia en caso de empate en el respectivo concurso⁶⁴.

43. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 señala que la personas en situación de discapacidad tienen derecho al trabajo y establece una serie de medidas que se deben garantizar para que el ejercicio el goce de ese derecho se haga en condiciones de igualdad, equidad e inclusión. En concreto, el numeral 2 del referido artículo dispone que le corresponde al Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, asegurar que todos los órganos y entidades del Estado vinculen cierto porcentaje de personas con discapacidad dentro de los cargos existentes, los cuales deben ser publicados por medios accesibles a dicha población. Adicionalmente, la Ley 1618 de 2013 estableció que todas las autoridades tienen el deber de incorporar en sus presupuestos y planes de inversión los recursos necesarios para la implementación de los ajustes razonables requeridos por las personas en situación de discapacidad para acceder a los bienes y servicios sociales.

44. En similar sentido, el artículo 62 de la Ley 1996 de 2019 dispuso que el Gobierno nacional debe expedir los decretos reglamentarios necesarios para garantizar el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad. Sin embargo, en la Sentencia T-425 de 2022, esta Corte constató que el

⁶² Ley 361 de 1997, artículo 24.

⁶³ Ley 361 de 1997, artículo 31.

⁶⁴ Ley 361 de 1997, artículo 27.

Gobierno no había cumplido su función reglamentaria, por lo que lo exhortó a hacerlo.

45. A nivel de reglamento, el Decreto 2011 de 2017 desarrolló algunas disposiciones relacionadas con la vinculación laboral de personas en situación de discapacidad en el sector público. Además de establecer el deber de vincular un porcentaje de personas en situación de discapacidad de acuerdo con el tamaño de sus respectivas plantas de personal, el Decreto precisó que es necesario que las entidades efectúen los ajustes razonables requeridos⁶⁵. Para orientar la implementación del Decreto 2011 de 2017, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo proferieron la Circular Conjunta 100-05 de 2018. En este documento, las autoridades reiteraron que una vez se efectúa la vinculación de la persona en situación de discapacidad, las entidades tienen el deber de realizar las modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizarles el ejercicio pleno del derecho al trabajo. Como uno de los insumos para la determinación de los ajustes requeridos, esta circular conjunta advirtió que es posible apoyarse en los exámenes de ingreso y en el certificado de discapacidad de la persona. Además, las autoridades autoras de la circular recordaron que el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el propio Departamento Administrativo de la Función Pública tienen la responsabilidad de brindar asesoría y orientación respecto de la implementación de los ajustes razonables⁶⁶.

46. De manera más específica, la Circular Conjunta 100-009 de 2021 —proferida por el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública— dictó algunas recomendaciones sobre la implementación de ajustes razonables a las entidades en las que laboran personas con discapacidad. De acuerdo con esta circular, los ajustes razonables deben estar relacionados con las funciones y tareas a cargo de la persona con discapacidad y obedecer a sus necesidades particulares. A modo enunciativo, la Circular precisó que dentro de los ajustes razonables más comunes están la flexibilización de los horarios, el teletrabajo y la instalación de herramientas de hardware o software como *Convertic*, *Jaws* o *ZoomText*.

47. Como se aprecia, ni las normas ni las circulares incluyeron orientaciones específicas y claras respecto de la forma en la que las entidades deben tramitar las solicitudes de ajustes razonables formuladas por parte de los servidores públicos con discapacidad. Este vacío en la regulación puede suponer dificultades prácticas y confusiones en la determinación de dichos

⁶⁵ Decreto 2011 de 2017, artículo 2.2.12.2.3., numeral 2.

⁶⁶ Circular Conjunta 100-05 de 2018, numeral 4. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89240>.

ajustes. Sin embargo, para la Corte, es importante resaltar que esa ausencia de lineamientos o directrices específicas en la materia no justifican la actitud pasiva de las entidades, y mucho menos su negativa a adelantar un proceso de determinación, concertación e implementación de los ajustes razonables requeridos en cada caso.

48. Esta Corporación tiene una amplia jurisprudencia respecto de los derechos a la seguridad social y al trabajo de la población en situación de discapacidad, la cual se ha construido principalmente a partir de casos relacionados con la figura de la estabilidad laboral reforzada⁶⁷. No obstante, la Corte no había conocido un caso en el que, como en este, se invocara la protección constitucional con la finalidad de que se garantice la adopción e implementación de ajustes razonables para el desarrollo de las funciones propias del cargo. Con todo, en algunos casos, de manera tangencial, la Corte se refirió a la obligación de adoptar ajustes razonables para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de la población. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-440 de 2017⁶⁸ la Corte hizo referencia al deber del Estado de emplear personas con discapacidad en el sector público y a su deber de velar por que se realicen los ajustes razonables que dichas personas requieran en el lugar de trabajo.

49. Algo similar sucedió en la Sentencia T-328 de 2022 en la que este Tribunal ordenó la reincorporación de una persona con discapacidad que había sido retirada de la Fuerza Aérea Colombiana y dispuso la necesidad de valorar los ajustes razonables que dicha entidad le debía garantizar. Por su parte, en la Sentencia T-425 de 2022⁶⁹, la Corte fue enfática en señalar que los empleadores están obligados implementar los ajustes razonables, lo que puede incluir, entre otras medidas, modificaciones materiales en los espacios, la adquisición o adecuación de herramientas de trabajo o la adaptación de los procedimientos de ingreso y evaluación. Además, en dicha

⁶⁷ Algunas sentencias en la materia son la T-092 de 2005, T-830 de 2008, T-1046 de 2008, T-088 de 2012, T-691 de 2013, T-597 de 2017, T-305 de 2018, T-227 de 2024, entre otras. En esas decisiones la Corte resolvió casos relacionados, sobre todo, con la garantía de estabilidad laboral reforzada de personas con algún tipo de discapacidad en los que estaban en juego los derechos al trabajo, al mínimo vital y a la seguridad social.

⁶⁸ En esta sentencia la Corte resolvió el caso de dos personas que fueron retiradas del Ejército Nacional debido a que habían adquirido determinados porcentajes de pérdida de capacidad laboral. Aunque las pretensiones de los accionantes estaban relacionadas con la reincorporación a la institución, la Corte recordó los deberes que tiene el Estado como empleador de personas en situación de discapacidad en materia de ajustes razonables.

⁶⁹ En esta decisión, la Corte resolvió el caso de un trabajador en situación de discapacidad en contra de quien se adelantó un proceso disciplinario por algunas quejas relacionadas con violencia contra la mujer presentadas por algunas de sus compañeras. En dicho proceso no se adoptó ningún ajuste razonable y se dispuso la terminación del contrato de trabajo, por lo que en la acción de tutela se solicitó el reintegro.

decisión la Corte afirmó que la obligación de adoptar ajustes razonables es de resultado y no de medio, lo que implica que los ajustes deben permitir la efectiva superación de las barreras que enfrenta la persona con discapacidad y que aquellos que no lo logran no deberían ser aplicados.

50. Con base en lo expuesto hasta aquí es importante enunciar las responsabilidades mínimas que tienen los empleadores privados y las entidades en las que prestan sus servicios personas en situación de discapacidad respecto de la garantía de los ajustes razonables:

- i. Ante la vinculación de una persona en situación de discapacidad, el empleador o la entidad tienen el deber de iniciar un proceso que les permita conocer las capacidades, aptitudes, habilidades y necesidades de la persona a fin de identificar las barreras que enfrenta en el ejercicio de sus funciones. Para este propósito se debe tener en cuenta lo expresado por la persona en situación de discapacidad y se pueden realizar visitas y evaluaciones del lugar y de las herramientas de trabajo. También es posible que esta caracterización se alimente de insumos como el certificado de discapacidad o los conceptos de medicina ocupacional, pero estos en ningún caso son criterios decisivos en la determinación de los ajustes razonables.
- ii. Con base en la información anterior se deben concertar y determinar los ajustes razonables que serán necesarios en cada caso para el desempeño de las funciones. En la determinación del ajuste razonable se deberá dar prevalencia a la alternativa preferida por la persona en situación de discapacidad siempre que la misma no implique una carga indebida o desproporcionada.
- iii. De considerar que el ajuste preferido por la persona en situación de discapacidad no es razonable en tanto implica una carga indebida o desproporcionada, el empleador o la entidad tienen la obligación de justificar suficiente y claramente su postura y de comunicarla de inmediato a la persona. En este escenario, el empleador o la entidad tienen también la obligación de ofrecer otras alternativas de ajuste razonable que sean conducentes para la superación de las barreras identificadas.
- iv. El empleador o la entidad tienen el deber de realizar seguimiento a la implementación de los ajustes razonables y a su idoneidad en el caso específico.

2.7. Breve contexto sobre la situación de empleo de las personas en situación de discapacidad en Colombia

51. A pesar de los esfuerzos realizados en el país para promover la inclusión laboral de personas en situación de discapacidad, los datos oficiales revelan que persiste una gran brecha en el acceso al empleo entre esta población y las personas sin discapacidad. De hecho, de acuerdo con la más reciente medición del DANE, para el trimestre julio-septiembre de 2024, la tasa de ocupación de la población con discapacidad era del 20,0% mientras que la de la población sin discapacidad del 60,0%⁷⁰. Es decir, hay una diferencia de 40 puntos porcentuales entre la ocupación de las personas en situación de discapacidad y la población sin discapacidad. Además, de acuerdo con la misma medición, el 55% de las personas con discapacidad ocupadas son trabajadores por cuenta propia, mientras que solo el 9,45% de la población sin discapacidad trabaja en estas condiciones⁷¹. Esta información revela que la mayoría de las personas en situación de discapacidad enfrentan serias dificultades para acceder al mercado laboral, que no dependen de su propia iniciativa.

52. El panorama nacional descrito coincide con la situación global registrada por Naciones Unidas, organización que ha advertido que a nivel mundial, solo el 27% de la población con discapacidad en edad de trabajar está empleada, mientras que el 56% de las personas sin discapacidad cuentan con un empleo. Específicamente, el informe más reciente de Naciones Unidas sobre la materia señala que las personas con discapacidad tienen más probabilidades de quedar por fuera de la fuerza laboral, es decir, no están empleadas ni buscando trabajo, de manera que las tasas de inactividad son amplias. Existe una brecha general del 30% en las tasas de inactividad entre las personas con y sin discapacidad⁷².

53. Sin embargo, en el sector público se evidencia un importante avance en materia de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad. En abril de 2024, fue publicado el informe sobre el estado de cumplimiento del Decreto 2011 de 2017⁷³, que regula los porcentajes de vinculación de personas en situación de discapacidad dentro de las entidades públicas. Este

⁷⁰ Departamento Nacional de Estadística (DANE), Boletín técnico Mercado laboral de la población con discapacidad. Trimestre julio-septiembre de 2024, p. 4. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPD-jul-sep2024.pdf>

⁷¹ Ibid., p.6.

⁷² Naciones Unidas, Noticias ONU. Informe emblemático de las Naciones Unidas sobre discapacidad y desarrollo 2024 . Disponible en: <https://social.desa.un.org/publications/un-flagship-report-on-disability-and-development-2024>

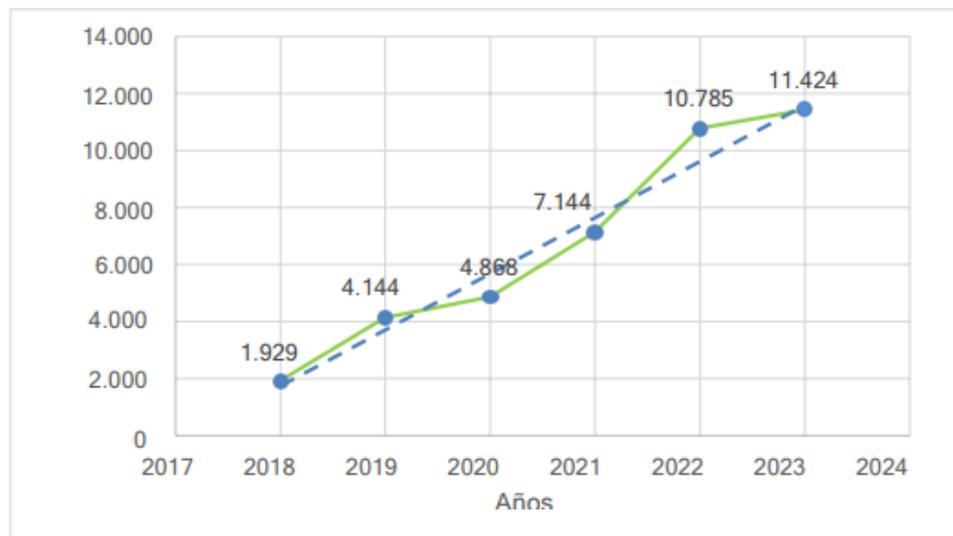
⁷³ Como se verá más adelante, dentro de las medidas adoptadas en este Decreto estuvo el establecimiento de un porcentaje de vinculación de personas en situación de discapacidad en todas las entidades y organismos del Estado de acuerdo con el tamaño de sus respectivas plantas de personal

documento indicó que, para el 31 de diciembre de 2023, había un total de 11.424 personas en situación de discapacidad vinculadas como servidores públicos en diferentes entidades del Estado a nivel nacional y territorial⁷⁴. Para esa misma fecha había 2.157 personas en situación de discapacidad que prestaban sus servicios como contratistas.



Fuente: SIGEP/Fuentes externas DEP, diciembre 31 de 2023

54. Como lo muestra la siguiente gráfica extraída del informe, desde el año 2018 se presenta un aumento sostenido del número de personas en situación de discapacidad empleadas en el sector público.



Fuente: SIGEP/Fuentes externas DEP, diciembre 31 de 2023

55. El documento también señala que de las 11.424 servidoras y servidores públicos en situación de discapacidad, 6.172 se encuentran vinculados como docentes, lo que convierte al sector educativo en un escenario clave para la inclusión de las personas con discapacidad en el servicio público⁷⁵.

⁷⁴Función Pública. Informe sobre el estado de cumplimiento del Decreto 2011 de 2017, p. 17. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/36025892/0/informe-discapacidad-2023.pdf/d95460ea-60f4-18f2-312a-d0193bb5d464?t=1721335462669>.

⁷⁵ Ibid., p. 27.

56. En cualquier caso, si bien los resultados del citado informe sobre el estado de cumplimiento del Decreto 2011 de 2017 son positivos en términos de acceso de las personas con discapacidad al servicio público, lo cierto es que no existe información o mediciones sobre aspectos fundamentales para la plena garantía del derecho al trabajo de esta población como lo son la adopción de ajustes razonables y la adaptación de puestos de trabajo. Estos asuntos, como se vio en los acápites precedentes, son indispensables para garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus funciones en contextos laborales con equiparación de oportunidades respecto del resto de la población. De ahí que el rol del Estado como empleador se extiende más allá de permitir el acceso de personas en situación de discapacidad al servicio público, e implica el deber de cumplir con todos los estándares internacionales y constitucionales en la materia.

57. A continuación, la Corte procederá con el estudio del caso en concreto a partir de las consideraciones desarrolladas.

2.8. Análisis del caso concreto

58. El 29 de febrero de 2024, el señor Castro Pérez tomó posesión del cargo de rector de la Institución Educativa de Chilloa después de haber agotado el respectivo concurso de méritos. Desde ese mismo día, el accionante formuló ante la Secretaría de Educación de Bolívar varias solicitudes tendientes a que se le asignara una persona de apoyo como ajuste razonable para la adecuada ejecución de sus funciones. La razón de esta solicitud es que el señor Castro Pérez es una persona en situación de discapacidad visual y, a pesar del uso de herramientas tecnológicas como lectores de pantalla, persisten para él algunas barreras en el desempeño cotidiano de sus funciones. Después de reiterar en varias oportunidades su solicitud ante la entidad accionada sin recibir una respuesta, y de que el médico especialista en seguridad y salud en el trabajo que le realizó en examen ocupacional de ingreso recomendará la asignación de una persona de apoyo, el señor Castro Pérez acudió a la acción de tutela.

59. Aunque el juez de primera instancia le ordenó a la Secretaría de Educación de Bolívar resolver la petición del accionante y adoptar los ajustes razonables requeridos por este, la Secretaría se limitó a negar la asignación del apoyo solicitado y el juez de segunda instancia consideró que esa respuesta dio lugar a la configuración de un hecho superado.

60. Ahora bien, para esta Corte, la conducta de la Secretaría de Educación de Bolívar vulneró los derechos a la igualdad, al trabajo y de petición del señor Castro Pérez, y solo respecto del derecho de petición se configuró la

carencia actual de objeto por hecho superado. Esta conclusión está soportada en las siguientes razones.

61. En primer lugar, la Secretaría de Educación de Bolívar no realizó ninguna actuación orientada a establecer qué ajustes razonables requería el señor Castro Pérez para el adecuado desempeño de sus funciones como rector de la Institución Educativa de Chilloa. Esto, a pesar de que conocía que el accionante es una persona en situación de discapacidad visual y pudo prever que enfrentaría barreras en el entorno de trabajo. Aún más grave que esa falta de iniciativa fue el silencio que guardó la entidad accionada ante las peticiones formuladas por el señor Castro Pérez con el objetivo de que se le asignara una persona de apoyo.

62. Este comportamiento de la Secretaría de Educación de Bolívar fue incompatible con las responsabilidades de administración del servicio educativo y del personal docente y administrativo dentro de su jurisdicción. Además, la actitud evasiva de la entidad y la dilación de una respuesta de fondo sobre las peticiones del accionante constituyeron en sí mismas un acto de denegación de ajustes razonables que, como se precisó en las consideraciones de esta decisión, es una de las formas de discriminación que sufren las personas en situación de discapacidad en los contextos laborales.

63. En segundo lugar, después del fallo de primera instancia la entidad accionada respondió la petición del señor Castro Pérez, negó la asignación del apoyo humano solicitado y le pidió al accionante indicar los ajustes razonables que requería. Con la respuesta de la entidad cesó la vulneración del derecho de petición, pero se mantuvo la vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo del señor Castro Pérez. En efecto, en su respuesta, la Secretaría de Educación de Bolívar se limitó a negar la asignación del ajuste razonable solicitado sin brindar al señor Castro Pérez ninguna otra alternativa que permitiera la superación de las barreras que enfrenta en el desarrollo de sus funciones. Desde entonces, persisten para él, por lo menos, las siguientes barreras.

Barreras que persisten en el desarrollo de las funciones del accionante	
Tipo de barrera	Descripción
Físicas	<ul style="list-style-type: none">• La Institución Educativa de Chilloa se encuentra en una zona rural a la que el accionante debe llegar en motocicleta y por caminos veredales en mal estado.• En la institución no hay líneas podó táctiles ni barreras de prevención de accidentes a personas en situación de discapacidad visual.

Comunicativas	<ul style="list-style-type: none"> • Existen documentos a los que no puede acceder con las aplicaciones de lector de pantalla puesto que son formatos incompatibles con estas. • Debe trabajar en sitios web y aplicaciones móviles que no son totalmente accesibles para personas en situación de discapacidad visual. • Algunas de sus funciones implican la valoración de material gráfico y fotográfico al que no puede acceder.
Actitudinales	<ul style="list-style-type: none"> • Los funcionarios de la Secretaría de Educación de Bolívar evitaron darle una respuesta a su solicitud de asignación de un apoyo humano como ajuste razonable. • Algunos funcionarios han respondido a sus ofrecimientos de apoyo en materia de inclusión de personas en situación de discapacidad con expresiones como “dedíquese a ser rector que para eso fue que concursó”.

64. En tercer lugar, las actuaciones realizadas por la Secretaría de Educación de Bolívar con posterioridad al fallo de segunda instancia y tendientes a la identificación de barreras y a la determinación de ajustes razonables en el caso del señor Castro Pérez no fueron adecuadas y presentan algunas contradicciones. En efecto, en su respuesta al auto de pruebas del 14 de noviembre de 2024, la accionada afirmó que conformó un equipo interdisciplinario para valorar el caso del señor Castro Pérez. Ese equipo construyó el informe del 17 de octubre de 2024 en el que se concluyó que el accionante no enfrenta barreras que ameriten un apoyo humano. Igualmente, de acuerdo con el informe, las barreras existentes para la realización de pagos y la supervisión y obras en la institución educativa son superables con la generación de confianza en el equipo administrativo de la institución y los avances en materia de accesibilidad alcanzados por las entidades del sistema bancario.

65. Ahora bien, en el mismo informe, el equipo interdisciplinario dejó constancia de la presencia del asistente personal que el señor Castro Pérez cubre con recursos propios y de los apoyos que este le brinda para los desplazamientos en las instalaciones de la institución⁷⁶. No obstante, en ninguna parte del informe se hizo referencia a los demás apoyos que el asistente personal le brinda al señor Castro Pérez, ni se mencionó la forma en la que ello permite la superación de barreras cotidianas en el ejercicio del cargo. El análisis de estos aspectos resulta fundamental pues muchas de las barreras que enfrenta el accionante pudieron pasar desapercibidas para el

⁷⁶ Correo electrónico del 18 de “Informe visita rector Margarita”, p. 3.

equipo interdisciplinario, debido al apoyo brindado por el asistente personal del señor Castro Pérez.

66. De otro lado, llama la atención de la Corte que, de acuerdo con el informe no se realizó una identificación completa de las barreras que enfrenta el accionante. Sin embargo, el documento concluye que no existen barreras que ameriten un apoyo humano. Por ejemplo, en el informe se recomendó la revisión de las condiciones de accesibilidad de la infraestructura educativa, la promoción de la accesibilidad de los contenidos y formatos, y la prestación de apoyo para el manejo de los recursos financieros de la institución y para la realización de gestiones ante el sector bancario. Detrás de estas recomendaciones hay barreras físicas y comunicativas que actualmente son superadas con el apoyo del asistente personal que se garantiza el accionante con sus propios recursos y respecto de las cuales no se han ofrecido ajustes razonables alternativos idóneos para la superación de todas las barreras.

67. En efecto, la propia Secretaría de Educación de Bolívar indicó que construyó un cronograma para el cumplimiento de dichas recomendaciones y que la definición de los ajustes razonables del señor Castro Pérez está supeditada al cumplimiento de ese plan de trabajo⁷⁷. En la práctica, esta situación implica que la Secretaría de Educación accionada ha tardado casi un año en adelantar el proceso de identificación de barreras y determinación de los ajustes razonables, el cual no ha concluido. Mientras tanto, es el señor Castro Pérez quien, con recursos propios, asume los costos de un apoyo humano que le permite la superación de las barreras que enfrenta en el desarrollo de sus funciones. Aunque la Corte no pretende desconocer las actuaciones realizadas por la entidad accionada y el hecho de que este es el primer caso en el que ha tenido que adelantar dicho proceso, lo cierto es que las demoras en la implementación de los ajustes razonables requeridos por el señor Castro Pérez constituyen una denegación implícita de ajustes razonables.

68. Finalmente, es importante resaltar que en el informe construido por el equipo interdisciplinario se le dio muy poco peso a la perspectiva del accionante en relación con las barreras que enfrenta y los ajustes razonables que resultan pertinentes y adecuados para él. En este caso, como se precisó antes, la única alternativa que encontró el señor Castro Pérez para superar las barreras cotidianas que enfrenta fue la contratación de un asistente personal, pagado con recursos propios. Si bien, existen otros ajustes razonables específicos, adecuados y pertinentes que permitan al accionante desempeñar sus funciones con el mayor grado de autonomía posible, lo ocurrido en este

⁷⁷ Correo electrónico del 18 de diciembre de 2024. Archivo “Respuesta Corte Constitucional – Manuel de Jesús Castro Pérez”, p. 4.

caso permite señalar que la entidad accionada no puede evadir el deber presentar, concertar y garantizar los ajustes razonables alternativos y adecuados para la superación de todas las barreras existentes.

¿Cómo debió proceder la Secretaría de Educación de Bolívar?

69. Con una finalidad pedagógica se expondrán las acciones mínimas que la Secretaría de Educación de Bolívar debió realizar, de acuerdo con el marco normativo existente, ante la vinculación del señor Castro Pérez como rector de la Institución Educativa de Chilloa.

70. Primero que todo, la Secretaría de Educación de Bolívar debió iniciar un proceso de conversación con el señor Castro Pérez con el propósito de identificar sus habilidades, capacidades y las barreras que enfrentaría en el ejercicio de sus funciones. Para esto la entidad debió realizar visitas a la sede de la institución educativa, evaluar las condiciones de infraestructura y accesibilidad del espacio, así como las herramientas de trabajo con las que contaría el accionante. Para la determinación de estos aspectos se pudo tener en cuenta el concepto del especialista en medicina ocupacional, aunque no de manera exclusiva puesto que es necesario que la determinación de los ajustes razonables obedezca a una aproximación integral a las habilidades, capacidades y necesidades de la persona en situación de discapacidad.

71. Segundo, a partir de esa información y de las barreras identificadas para el ejercicio de las funciones, la Secretaría de Educación de Bolívar debió concertar con el señor Castro Pérez los ajustes razonables necesarios y dar prevalencia a la alternativa preferida por él (en este caso un asistente personal), a menos que esta implicara una carga indebida.

72. Tercero, de considerar que la asignación de una persona de apoyo era desproporcionada o indebida, la Secretaría de Educación accionada tenía la carga de justificar de manera suficiente y oportuna su posición, y de comunicar al señor Castro Pérez sus razones. Además, en este escenario, la entidad tenía la carga de ofrecer otras alternativas que resultaran adecuadas para la superación de todas las barreras identificadas.

73. Cuarto, en cualquier caso, la obligación de garantizar los ajustes razonables no se agota en un solo momento puesto que, como lo muestra el caso del señor Castro Pérez, en ocasiones los ajustes razonables con los que se cuenta no son adecuados para la realización de todas las actividades propias del cargo de la persona en situación de discapacidad. De allí que sea necesario que las entidades realicen algún tipo de seguimiento a la implementación de los ajustes razonables.

74. Finalmente, de acuerdo con las normas y circulares reseñadas en las consideraciones de esta sentencia, la Secretaría de Educación tenía la posibilidad de solicitar la asesoría y asistencia técnica de entidades como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o el Departamento Administrativo de la Función Pública⁷⁸.

75. En lugar de las acciones expuestas, la accionada adoptó una actitud evasiva frente a la solicitud de asignación de un apoyo humano como ajuste razonable que formuló el señor Castro Pérez. Ese proceder constituyó una denegación implícita de ajustes razonables y, por tanto, un acto de discriminación en contra del accionante debido a su situación de discapacidad.

76. Ahora bien, como se expuso previamente, las actuaciones que realizó la Secretaría de Educación después del fallo de segunda instancia tienen algunos problemas. Por un lado, el informe construido por el equipo interdisciplinario no hizo una identificación adecuada de todas las barreras que enfrenta el accionante. Por otro, a pesar de que en el informe quedó constancia de que el señor Castro Pérez cuenta con el asistente personal que cubre con sus propios recursos, el documento no profundizó en los apoyos que esta persona le brinda al accionante y en la forma en la que contribuye a la superación de las barreras existentes para el desarrollo de las funciones como rector. Finalmente, el informe no recomendó ajustes razonables específicos tendientes a la superación de todas las barreras, sino que emitió una serie de recomendaciones con base en la cual se construyó un cronograma, a cuyo cumplimiento la Secretaría de Educación de Bolívar supeditó la garantía de los ajustes razonables.

77. **Remedios judiciales.** Para atender la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo del señor Castro Pérez y para prevenir que situaciones similares se presenten en el futuro, la Corte Constitucional adoptará las siguientes medidas.

78. En primer lugar, se ordenará a la Secretaría de Educación de Bolívar que, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta decisión, asigne al señor Manuel de Jesús Castro Pérez un asistente personal como ajuste razonable que le brinde su apoyo en la realización de las funciones en las que enfrenta algún tipo de barrera. Las condiciones de prestación del apoyo deberán ser concertadas con el señor Castro Pérez, pues dependen de una adecuada identificación de las actividades específicas en

⁷⁸Circular Conjunta 100-05 de 2018, numeral 4. Disponible en: <https://www1.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89240>.

las que se presentan las barreras de accesibilidad y su frecuencia. En la concertación entre las partes se deberá determinar si la asistencia es requerida a tiempo total o parcial; si debe prestarse siempre de manera presencial o es posible que se realice a distancia y, en cualquier caso, las condiciones de prestación del servicio de asistencia deberán ser las que contribuyan de mejor manera a la superación efectiva de las barreras identificadas sin imponer una carga desproporcionada o indebida.

79. Esta orden es necesaria por cuanto, a pesar del uso de herramientas tecnológicas persisten para el señor Castro Pérez barreras que dificultan o impiden el ejercicio de todas las funciones a su cargo y que, hasta ahora, solo ha logrado superar con el apoyo del asistente personal que actualmente él mismo se financia. Con esta orden, se pretende entonces atender las necesidades urgentes de asistencia que se pudieron identificar durante el proceso de tutela y suplir las falencias de las herramientas de apoyo tecnológico con los que el señor Castro Pérez cuenta. Esto, por lo menos mientras se adelanta una valoración más detallada de las necesidades y barreras del accionante, se corrigen las falencias identificadas en el informe del 17 de octubre de 2024, realizado por el equipo interdisciplinario integrado por la accionada, y se determinan y concretan los ajustes razonables que requiere el señor Castro Pérez.

80. En segundo lugar, se ordenará a la Secretaría de Educación de Bolívar que, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta decisión, realice y presente al juez de primera instancia⁷⁹ un informe en el que determine todos los ajustes razonables que requiere el señor Castro Pérez y formule un plan que garantice la implementación de estos dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término previsto para la construcción del informe. Para esto, la Secretaría de Educación de Bolívar deberá efectuar una nueva visita a la sede de la institución, verificar las condiciones de accesibilidad del espacio y de las herramientas, equipos, sitios web, aplicaciones y sistemas de trabajo e identificar con detalle las barreras físicas, comunicativas y actitudinales que enfrenta el accionante. Igualmente, para la construcción del informe la Secretaría de Educación de Bolívar deberá entrevistarse con el señor Castro Pérez y con la persona que le ha brindado apoyo como asistente personal para conocer con detalle las barreras que el accionante ha enfrentado durante el desempeño del cargo y concertar todos los ajustes razonables a adoptar. En la determinación de los ajustes razonables se deberá dar prevalencia a las

⁷⁹ Esta Corte ha sostenido que, de acuerdo con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 60 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, el competente para vigilar el cumplimiento de los fallos de tutela revisados por esta Corporación es el juez de primera instancia. Al respecto se pueden consultar, entre otros, los autos A120 de 2007, A265 de 2019 A001 de 2021 y A269 de 2021.

opciones preferidas por el señor Castro Pérez y, en caso de considerar que alguna de ellas impone una carga desproporcionada o indebida, la Secretaría de Educación de Bolívar debe justificar suficiente y adecuadamente su conclusión y ofrecer al señor Castro Pérez otras alternativas de ajuste razonable que garanticen la superación de todas las barreras identificadas.

81. Con esta orden se busca corregir las falencias y problemas que se detectaron en la construcción del informe del 14 de octubre de 2024, construido por el equipo interdisciplinario conformado por la Secretaría de Educación de Bolívar. Solo a partir de la plena y adecuada identificación de las barreras que enfrenta el accionante es posible concluir qué ajustes razonables se deben adoptar y si es o no necesario y proporcionado un asistente personal. Con base en esa información será posible adelantar un proceso de concertación entre las partes sin poner en riesgo el adecuado desarrollo de las funciones como rector que tiene el señor Castro Pérez puesto que, como consecuencia de la orden anterior, mientras se surte este proceso, la Secretaría de Educación deberá garantizar un asistente personal.

82. En tercer lugar, se le ordenará al Departamento Administrativo de la Función Pública que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de la función de asesoría en la implementación de ajustes razonables referida en la Circular Conjunta 100-05 de 2018, acompañe y oriente a la Secretaría de Educación de Bolívar en el cumplimiento de las órdenes anteriores.

83. En cuarto lugar, se le ordenará al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Ministerio del trabajo que, dentro del término de ciento veinte (120) días contados a partir de la notificación de esta decisión, construyan, publiquen y difundan ampliamente un insumo con lineamientos que orienten las acciones que deben adelantar las entidades públicas para atender y tramitar adecuadamente las necesidades de ajustes razonables de los servidores públicos en situación de discapacidad. En la construcción de ese insumo se deberán tener en cuenta las recomendaciones del Comité sobre Derechos de las Personas en situación de discapacidad y las responsabilidades mínimas a las que se hizo referencia en el fundamento jurídico 50 de esta decisión.

84. Esta última orden es necesaria porque, como se pudo apreciar en las consideraciones de esta providencia, en el ordenamiento está claro el deber que tienen los empleadores privados y las entidades públicas en las que laboran personas con discapacidad de implementar los ajustes razonables que estas requieran. Sin embargo, no existen orientaciones específicas respecto del proceso de identificación de las barreras existentes en cada caso

y de determinación, concertación e implementación de los ajustes razonables. Igualmente, este remedio judicial encuentra fundamento en la responsabilidad que, de acuerdo con la Observación general núm. 8 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tienen los empleadores de asegurarse de contar con procesos claros, accesibles y oportunos para tramitar la necesidad de ajustes razonables⁸⁰.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 28 de junio de 2024 por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cartagena que revocó el fallo de primera instancia dictado por el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Cartagena el 21 de mayo de 2024 y declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo del accionante y **DECLARAR** la carencia actual de objeto por hecho superado únicamente respecto del derecho de petición.

Segundo. ORDENAR a la Secretaría de Educación de Bolívar que, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta decisión, asigne al señor Manuel de Jesús Castro Pérez un asistente personal como ajuste razonable que le brinde su apoyo en la realización de las funciones en las que enfrenta algún tipo de barrera. Las condiciones de prestación del apoyo deberán ser concertadas con el señor Castro Pérez de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico 78 de esta providencia. Además, dicho apoyo deberá ser garantizado mientras la Secretaría de Educación de Bolívar cumple con las demás órdenes proferidas, de conformidad con el fundamento jurídico 79 de esta sentencia.

Tercero. ORDENAR a la Secretaría de Educación de Bolívar que, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta decisión, realice y presente al juez de primera instancia un informe en el que determine todos los ajustes razonables que requiere el señor Castro Pérez y formule un plan que garantice la implementación de estos dentro de los

⁸⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, [Observación general núm. 8 sobre el derecho de las personas con discapacidad al trabajo y al empleo](#), p.15. (2022).

treinta (30) días siguientes al vencimiento del término previsto para la construcción del informe. Para esto, la Secretaría de Educación de Bolívar deberá efectuar una nueva visita a la sede de la institución, verificar las condiciones de accesibilidad del espacio y de las herramientas, equipos, sitios web, aplicaciones y sistemas de trabajo e identificar con detalle las barreras físicas, comunicativas y actitudinales que enfrenta el accionante. Igualmente, para la construcción del informe la Secretaría de Educación de Bolívar deberá entrevistarse con el señor Castro Pérez y con la persona que le ha brindado apoyo como asistente personal para conocer con detalle las barreras que ha enfrentado durante el desempeño de su cargo y concertar todos los ajustes razonables a adoptar. En la determinación de los ajustes razonables se deberá dar prevalencia a las opciones preferidas por el señor Castro Pérez y, en caso de considerar que alguna de ellas impone una carga desproporcionada o indebida, la Secretaría de Educación de Bolívar debe justificar suficiente y adecuadamente su conclusión y ofrecer al señor Castro Pérez otras alternativas de ajuste razonable que garanticen la superación de todas las barreras identificadas.

Cuarto. ORDENAR al Departamento Administrativo de la Función Pública que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales y de la función de asesoría en la implementación de ajustes razonables referida en la Circular Conjunta 100-05 de 2018, acompañe y oriente a la Secretaría de Educación de Bolívar en el cumplimiento de las órdenes previstas en los ordinales anteriores.

Quinto. ORDENAR al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Ministerio del trabajo que, dentro del término de sesenta (60) días contados a partir de la notificación de esta decisión, construyan, publiquen y difundan ampliamente un insumo con lineamientos que orienten las acciones que deben adelantar las entidades públicas para atender y tramitar adecuadamente las necesidades de ajustes razonables de los servidores públicos en situación de discapacidad. En la construcción de ese insumo se deberán tener en cuenta las recomendaciones del Comité sobre Derechos de las Personas en situación de discapacidad y las responsabilidades mínimas a las que se hizo referencia en el fundamento jurídico 50 de esta decisión.

Sexto. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General