



07/23
Wilmer ♥ Castellanos
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

Bogotá, Agosto de 2023

JAIME LUÍS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 07 del 2023 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN LOS FONDOS DE PROTECCIÓN Y APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

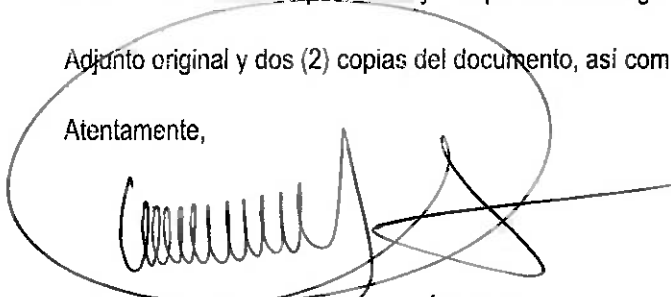
Respetado Secretario reciba un cordial saludo,

En mi condición de congresista, me permito radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley cuyo objeto es crear los Fondos de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, con el fin de recaudar y administrar los recursos que permitan desarrollar intervenciones desde los distintos aspectos biopsicosociales para atender a las personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida, inclusión social y a la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema que los afecta.

En vista de lo anterior, presentamos este proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

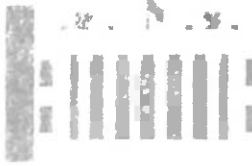
Adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia digital

Atentamente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde

*Alianza Verde
Cámara X Bogotá*



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA
CAMARA DE REPRESENTANTES

Wilmer ♥ Castellanos
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

<p>Elkin R Ospina VERUE (ART)</p>	 <p>Elkin R Ospina Santander.</p>
 <p>Mariana Rodriguez</p>	 <p>Karen Manrique CITREP ANUCCA</p>
<p>Katherine Miranda P.</p>	 <p>Katherine Miranda Divalier - Valle.</p>
 <p>Juan Emilio Luna P.V ANTIOQUIA</p>	 <p>Martha L. Alfonso - Telma PAFO - PAV</p>
 <p>Juan Diego Muñoz C.</p>	 <p>Sergio Ospina</p>
 <p>Cristian Avendaño PAV Santander</p>	


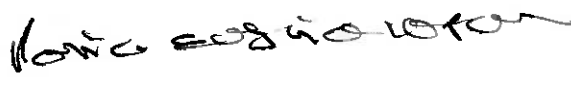
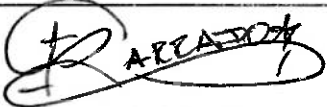


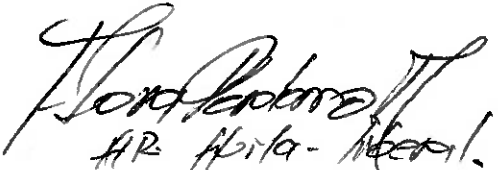
<p>Gasmin Rozo Ams  Rep. Arauca</p>	<p> ANTIOQUIA</p>
<p>Alexandra Vargas O Rep. Cúcuta P.H.</p>	<p>Mammul Wilmer Escobar Ortiz Gente en Movimiento Caldas</p>
<p> * Gabriel E. Parrado D. Rep. Dpto. Meta Punto Histórico</p>	<p> Senadora PACO</p>
<p> Fabian Diaz Plata</p>	<p>Monica Kaira Bocuere P Azuero</p>
<p> FR Norte-Merial</p>	

TABLA DE CONTENIDO

1. Articulado	5
2. Exposición de motivos	13
2.1 Presentación y Síntesis del Proyecto	13
2.2 Contenido del proyecto	13
2.3 Justificación	14
2.3.1 Discapacidad visión médica y social, el rol de los cuidadores.	18
2.4 Antecedentes Legislativos	20
2.4 Marco jurídico sobre la materia a legislar	21
2.4.1 Marco Constitucional	21
2.4.2 Marco Legal	23
3. Impacto Fiscal	29
4. Conflictos de interés	30

1. Articulado

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2023 CÁMARA POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN LOS
FONDOS DE PROTECCIÓN Y APOYO A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES O
ASISTENTES PERSONALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

EL CONGRESO DE REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

**CAPÍTULO I.
ASPECTOS GENERALES**

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear los Fondos de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, con el fin de recaudar y administrar los recursos que permitan desarrollar intervenciones desde los distintos enfoques biopsicosociales para atender a las personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales, contribuyendo al mejoramiento de su calidad de vida, inclusión social y a la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema que los afecta.

Artículo 2. Fondo Nacional de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales. Créese el Fondo Nacional de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, que estará adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o el que haga sus veces, como un fondo cuenta sin personería jurídica, ni autonomía administrativa, el cual deberá orientarse al cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 3. Fuentes de financiación. El Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores, podrá tener como fuentes de financiación:

- A.** Recursos por aportes voluntarios en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios destinados a programas de atención a las personas con discapacidad física a través de sus cuidadores o asistentes personales, conforme se establece en el artículo 20 la Ley 2277 de 2022. **B.** Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
- B.** Empréstitos externos a nombre de la Nación que gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- C.** Recursos del Presupuesto General de la Nación.

- D. Recursos del Programa Renta Ciudadana, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 2294 de 2023.
- E. Los provenientes del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, de conformidad con el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023.
- F. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.
- G. Los recursos que puedan destinarse provenientes de la Ley 715 de 2001.
- H. Los demás que para este fin defina el Gobierno Nacional.

Parágrafo: En el marco de la función social de las empresas, el Gobierno Nacional fomentará el aporte de recursos a este fondo con el fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley.

Artículo 4. Destinación e Inversión de los recursos del Fondo. Los recursos que se recauden a través del Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, se orientarán a:

- A. La entrega de una transferencia monetaria no condicionada para las personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales.
- B. Programas para dotar a las personas con discapacidad de los dispositivos para la habilitación y rehabilitación funcional.
- C. Desarrollo de programas y proyectos que faciliten el acceso e incrementen el nivel de empleabilidad y la promoción de generación de empleo de las personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales.
- D. Diseño, aprobación y ejecución de programas y proyectos que apoyen el emprendimiento u otras formas alternativas de generación de ingresos para la inclusión de las personas con discapacidad, sus familias y sus cuidadores o asistentes personales.
- E. Programas para las personas con discapacidad enfocados en la dotación y mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y accesibilidad, incluido su mobiliario.
- F. Programas de formación y cualificación de cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 2297 de 2023.

Parágrafo 1. La inversión de los recursos del Fondo deberá otorgarse en el marco de la oferta de servicios que establezca el Ministerio de la Igualdad en cumplimiento del artículo 106 de la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", así como la hoja de ruta que se plantee en el marco del artículo 76 de esta misma Ley para aportar a la inclusión

productiva de las personas con discapacidad y lo establecido en el artículo 77 respecto del Plan Nacional de Accesibilidad para Personas con Discapacidad.

Parágrafo 2. Será requisito para acceder a los programas y proyectos de inversión del Fondo, el no ser beneficiario del Subsidio de Invalidez del Fondo de Solidaridad Pensional del que habla el artículo 19 de la Ley 1151 de 2007.

Artículo 5. Monto de la Transferencia. Se establecerá una transferencia monetaria no condicionada para las personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales por un monto entre 0,25 y 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV).

Parágrafo: El beneficio de la transferencia monetaria no podrá coexistir entre cuidador o asistente personal y persona con discapacidad, de manera que el beneficio será percibido sólo por uno de los dos.

Artículo 6. Comité para la Administración del Fondo. Se creará un Comité encargado de la administración del fondo que estará conformado de la siguiente manera:

1. El Ministro de Salud y Protección Social, o su delegado.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
3. El Ministro de Trabajo, o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
6. El Ministro de Igualdad y Equidad, o su delegado.
7. Dos (2) delegados de las organizaciones de la sociedad civil con representatividad de las personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales.

La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o su delegado.

Parágrafo: El Ministro de Igualdad y Equidad, establecerá el mecanismo mediante el cual se determinarán los delegados de las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 7. Criterios de priorización. El Comité para la administración del Fondo priorizará la inversión de los recursos destinados a personas con discapacidad ponderando entre los siguientes criterios, con el fin de otorgar los beneficios a las personas que se encuentran con mayor vulnerabilidad:

- A. Personas con el nivel más alto de discapacidad, de acuerdo con la certificación que para el efecto expide el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y el parágrafo del artículo 81 de la Ley 1753 de 2015.

- B. Personas con discapacidad, cuyo núcleo familiar se componga por más de una persona en esta condición, incluida ella.
- C. Personas que se encuentren en los grupos poblacionales de pobreza extrema y pobreza moderada de acuerdo con la clasificación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), o la clasificación que la llegue a homologar.

Parágrafo: De los recursos que sean destinados a la inversión para mejorar la calidad de vida de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad, el comité administrador priorizará a aquellos cuidadores o asistentes personales que sean adultos mayores.

Artículo 8. Certificación de la Inclusión en el Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad. En el marco del artículo 6 de la Ley 2297 de 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá emitir certificación a los cuidadores o asistentes personales que se encuentren en este registro a efectos de poder acreditar ante cualquier autoridad la calidad de cuidador o asistente personal en tanto entra en vigencia lo establecido en el artículo 11 de la Ley 2297 de 2023.

Artículo 9. Autorización para el reclamo de ayudas monetarias. Las personas que acrediten la calidad de cuidadores o asistentes personales de la población con discapacidad quedan facultadas para efectuar la reclamación de los beneficios contemplados en esta Ley, en nombre de aquellas personas que por su condición severa de discapacidad no puedan acceder a reclamarlos por sus propios medios.

Para acreditar la calidad de cuidador o asistente personal será necesaria la presentación de la certificación de la que habla el artículo 8 de la presente Ley.

CAPÍTULO II. CREACIÓN DEL FONDO EN EL ORDEN DEPARTAMENTAL

Artículo 10. Facultad para las Asambleas Departamentales. Facúltese a las Asambleas Departamentales para crear Fondos Departamentales de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, conforme a los parámetros generales de esta ley y las atribuciones constitucionales y legales.

Artículo 11. Fuentes de financiación del Fondo Departamental. la financiación del Fondo Departamental de Protección y Apoyo para Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales podrá financiarse por los recursos provenientes de:

- A) La transferencia de recursos desde el nivel nacional por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces a través del Fondo Nacional de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales.
- B) Recursos del Programa Renta Ciudadana, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 2294 de 2023.
- C) Los provenientes del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial.
- D) Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
- E) Asignación de recursos por parte del presupuesto departamental.
- F) Los rendimientos financieros que genere el fondo.
- G) Los demás que para este fin defina el Gobierno Departamental.
- H) Los provenientes de recursos propios.
- I) Los demás que se designen para ello.

Parágrafo: En el marco de la función social de las empresas, el Gobierno Departamental fomentará el aporte de recursos a este fondo con el fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley.

Artículo 12. Comité para la Administración del Fondo Departamental. Se creará un Comité encargado de la administración del fondo en el orden departamental que estará conformado de la siguiente manera:

- El Gobernador, o su delegado.
- El Secretario de Hacienda, o su delegado.
- El Secretario de Salud, o su delegado.
- El funcionario del ente territorial que tenga a su cargo labores relacionadas con la población con discapacidad.
- Los demás miembros que se consideren pertinentes en el ámbito departamental.

CAPÍTULO III. CREACIÓN DEL FONDO EN EL ORDEN MUNICIPAL Y DISTRITAL

Artículo 13. Facultad para los Concejos Municipales y Distritales. Facultase a los Concejos Municipales y Distritales para crear Fondos Municipales o Distritales de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, conforme los parámetros generales de esta ley y las atribuciones constitucionales y legales.

Artículo 14. Fuentes de financiación del Fondo Municipal y Distrital. La financiación del Fondo Municipal o Distrital de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales podrá financiarse por los recursos provenientes de:

- A) La transferencia de recursos por parte del Gobierno Nacional y/o departamental.



- B) Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
- C) Recursos del Programa Renta Ciudadana, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 2294 de 2023.
- D) Los provenientes del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial.
- E) Asignación de recursos por parte del presupuesto municipal o distrital
- J) Los rendimientos financieros que genere el fondo.
- K) Los demás que para este fin defina el Gobierno municipal o distrital.
- L) Los demás que se designen para ello.

Parágrafo: En el marco de la función social de las empresas, el Gobierno municipal y distrital fomentará el aporte de recursos a este fondo con el fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley.

Artículo 15. Comité para la Administración del Fondo Municipal o Distrital. Se creará un Comité encargado de la administración del fondo en el orden municipal o distrital que estará conformado de la siguiente manera:

- El Alcalde, o su delegado.
- El Secretario de Hacienda, o quien haga sus veces; o su delegado.
- El Secretario de Salud o la entidad que tenga a cargo sus funciones, o su delegado.
- El funcionario del ente territorial que tenga a su cargo labores relacionadas con la población con discapacidad.
- Los demás miembros que se consideren pertinentes en el ámbito municipal o distrital.

CAPÍTULO IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16. Transferencia de recursos. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces, podrá transferir recursos a los Departamentos, Municipios o Distritos que hayan creado el Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, conforme los criterios que el Comité Administrador del Fondo establezca.

Artículo 17. Función de los Personeros. Será una función de los Personeros, vigilar la implementación y evaluación de los planes y programas que se financien con los recursos del Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales.

Artículo 18. Vigilancia y control. La Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales ejercerán sus funciones constitucionales y legales respecto de los recursos



recaudados por concepto del Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales.

Artículo 19. Reglamentación. El Gobierno Nacional dentro del término de doce (12) meses contados a partir de la vigencia, expedirá las disposiciones necesarias para el desarrollo y puesta en marcha de la presente ley.

Artículo 20. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación.

De los Congressistas,

[Handwritten signature of Wilmer Castellanos]

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde

[Handwritten signature: Of. Abogado de la Cámara X Bogotá]

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____


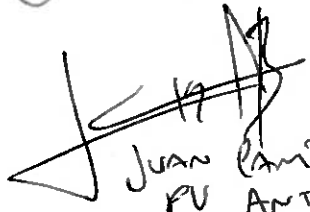
No. 071 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Wilmer Castellanos

SECRETARIO GENERAL



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Wilmer ♥ Castellanos
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

 Germán Rozo Ariza Rep. Arauca	 Martha L. Alfonso - Tolima
 Alina Rodríguez	 Karen Alfonso Rep. Arauca.
 Juan Camilo Loraño PV ANTIOQUIA	 Divalper Valle.
 Juan Diego Muñoz C.	 Santray Dario Herrera.
 Cristian Avendano PV Santander	
ROSA SUSANA LOPON ANTIOQUIA	Alexandra Vasquez Rep. Cámara P.H.

<p><i>PARRADO</i></p> <p>* Gabriel E. Parrado D. Rep. Dpto. del Meta Pacto Histórico.</p>	<p><i>Wilder Escobar Ortiz</i></p> <p>Wilder Escobar Ortiz Gente en Movimiento Caldas</p>
<p><i>Hartley Pralita</i></p>	<p><i>Fabian Diaz Pich</i></p>

2. Exposición de motivos

2.1 Presentación y Síntesis del Proyecto

El presente proyecto de ley tiene por objeto brindar un apoyo a la población con discapacidad y a sus cuidadores o asistentes personales mediante la creación del Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, a fin de contribuir al mejoramiento de su calidad de vida, inclusión social y aportar en la superación de la condición de pobreza y pobreza extrema que afecta a gran parte de esta población.

El fondo que se pretende crear mediante este proyecto de ley, es un fondo de naturaleza especial, sin personería jurídica, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que contará con diversas fuentes de financiación y tendrá como finalidad conceder beneficios a las personas con discapacidad y a sus cuidadores o asistentes personales mediante transferencias monetarias no condicionadas, diseño de programas para dotación de dispositivos para la habilitación y rehabilitación funcional, programas que faciliten el acceso e incrementen el nivel de empleabilidad, aprobación y ejecución de proyectos productivos, y el diseño e implementación de programas de formación y cualificación de cuidadores o asistentes personales. En ese mismo sentido, el proyecto de ley propone que en el orden departamental, distrital y municipal, se faculte a las asambleas departamentales, a los concejos municipales y distritales para la creación de un Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y a sus Cuidadores o Asistentes Personales en el orden territorial según corresponda.

Adicionalmente, se crea la Certificación de la Inclusión en el Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, a fin de que pueda realizar la reclamación de los beneficios otorgados mediante esta ley para sí mismo o en caso de que la persona bajo su cuidado no pueda hacerlo por sus propios medios como consecuencia de su condición.

Esta iniciativa legislativa tiene como finalidad amparar a esta población en condición de vulnerabilidad que por sus condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva.

2.2 Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley consta de 20 artículos con los siguientes temas:

- Artículo 1°. *Objeto.*
- Artículo 2°. *Fondo Nacional de Protección y Apoyo a Personas con Condición de Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales.*
- Artículo 3°. *Fuentes de financiación.*
- Artículo 4°. *Destinación e Inversión de los recursos del Fondo.*

- Artículo 5º. *Monto de la Transferencia.*
- Artículo 6º. *Comité para la Administración del Fondo.*
- Artículo 7º. *Criterios de priorización.*
- Artículo 8º. *Certificación de la Inclusión en el Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad.*
- Artículo 9º. *Autorización para el reclamo de ayudas monetarias.*
- Artículo 10º. *Facultad para las Asambleas Departamentales.*
- Artículo 11º. *Fuentes de financiación del Fondo Departamental*
- Artículo 12º. *Comité para la Administración del Fondo Departamental.*
- Artículo 13º. *Facultad para los Concejos Municipales y Distritales.*
- Artículo 14º. *Fuentes de financiación del Fondo Municipal y Distrital.*
- Artículo 15º. *Comité para la Administración del Fondo Municipal o Distrital.*
- Artículo 16º. *Transferencia de recursos.*
- Artículo 17º. *Función de los Personeros.*
- Artículo 18º. *Vigilancia y control.*
- Artículo 19º. *Reglamentación.*
- Artículo 20º. *Vigencia.*

2.3 Justificación

Desde el parámetro de la protección especial, el Estado colombiano, ha ido adoptando mecanismos internacionales, entre ellos, la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad¹, y parámetros de clasificación de la discapacidad, que determinan un modelo social de la discapacidad que se sustenta, principalmente, en los siguientes ejes: (i) la dignidad humana, (ii) la autonomía e independencia individual, (iii) la libertad de tomar las propias decisiones, (iv) la no discriminación, (v) la participación plena y efectiva en la sociedad, (vi) la accesibilidad y (vi) la igualdad de oportunidades².

El escenario en mención, ha estado acompañado de acciones internas como la conformación del documento Conpes Social 166 de diciembre de 2013, que estableció la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, y que permitió el rediseño de la política pública de discapacidad establecida en el Documento CONPES 80 de 2004. logrando de esta manera avanzar en la formulación e implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social – PPDIS, que se basa en el “*goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las Personas con Discapacidad - PcD*”, como lo establece la Convención sobre los Derechos de las PcD de Naciones Unidas³.

Frente al documento Conpes 166 de 2013, es importante resaltar el diagnóstico cualitativo que realiza sobre la población con discapacidad, donde se evidencia lo siguiente para efectos del objeto del presente proyecto:

¹ Colombia lo suscribió por medio de la Ley 1346 de 2009, que busca “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-025 de 2021.

³ Organización de las Naciones Unidas, 2006. Convención sobre los Derechos de las PcD, artículo 1.

(...) la existencia de barreras de acceso a la educación formal, al trabajo y proyectos de emprendimiento y al entorno físico, social, económico, político y cultural; la dependencia económica y baja autoestima; limitación del desarrollo de sus potencialidades, la de sus familias y cuidadores, y la incipiente información sobre datos estadísticos y carencia de investigaciones relacionadas con el ejercicio y goce pleno de derechos de las personas en condición de discapacidad.

(...) la política pública de Discapacidad e Inclusión Social contempla acciones para cuidadores, que en su mayoría son familiares de la persona en condición de discapacidad y que al dedicarse al cuidado de esta población no logran insertarse al circuito económico, la PPDIS busca opciones productivas para ellos, sin detrimento de su rol de cuidador, rol que también debe cualificarse. Así mismo, se promoverá la participación de las PcD en convocatorias del Fondo Emprender y unidades de emprendimiento.⁴

Los anteriores aspectos del documento CONPES 166, nos permiten evidenciar unos objetivos y obligaciones del Estado, que casi 10 años después, no están cumplidos puesto que, seguimos viendo una población a la cual le faltan oportunidades, principalmente económicas, siendo de las cinco estrategias que se establecen para la conformación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, la Estrategia para el Desarrollo de la Capacidad, en la cual, establecía, que con el fin de garantizar la inclusión social de esta población el Gobierno Nacional fortalecería el acompañamiento a las familias de la Red Unidos de las personas con discapacidad y construiría e implementaría un programa de atención a familias de personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad.

Según el Censo Nacional adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE en el 2018, en Colombia hay 3.134.037 personas con dificultades para realizar actividades básicas diarias (7,1% de la población del país) de quienes 1.784.372 (4,07% de la población del país) reportaron tener dificultades con ciertos tipos de severidad.

El 34,62% de las personas con discapacidad (617.779) recibe ayuda de otras personas para realizar sus actividades básicas diarias. De quienes reciben apoyo, el 55,22% son mujeres y el 44,78% son hombres. De los hogares que tienen al menos una persona con discapacidad, el 38,3% se encuentra en estrato uno (1) y el 34,7% en estrato dos (2):

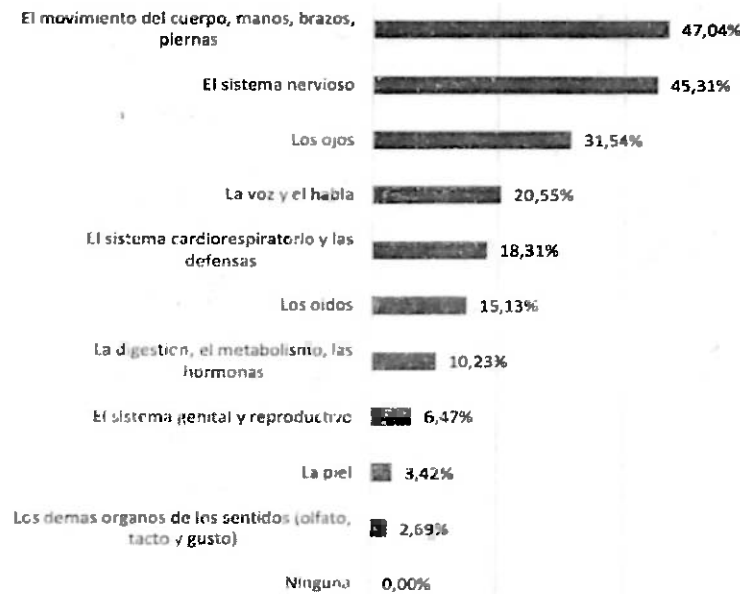
⁴ Estrategia para el desarrollo de la capacidad, documento en pdf, pág. 35.



Hogares que tienen al menos una persona con dificultades en los niveles 1 o 2 según estrato		
Estrato	Total	Porcentaje (%)
Uno (1)	523.865	38,38
Dos (2)	510.852	34,75
Tres (3)	255.774	17,20
Cuatro (4)	55.072	3,70
Cinco (5)	18.617	1,21
Seis (6)	7.899	0,53
Sin información	62.875	4,23
Total	1.487.354	100,00

Fuente: DANE-Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

Por su parte el Ministerio de Salud y Protección Social administra el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad mediante el cual se han identificado y caracterizado 1.404.108 personas. De este grupo 34.2% tiene discapacidad de movimiento del cuerpo, manos, etc., 25,9% el sistema nervioso, 13% ojos, 10.2% sistema cardiorrespiratorio y defensas, 5,4% oído, 5,1% la voz y el habla y 6.3% el resto:



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social -2018

Adicionalmente, de acuerdo con las proyecciones de población 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores. De ellas, 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son

Cra. 7 No. 8 – 68 Of. 325. Edificio Nuevo del Congreso. Bogotá.

Correo: wilmer.castellanos@camara.gov.co

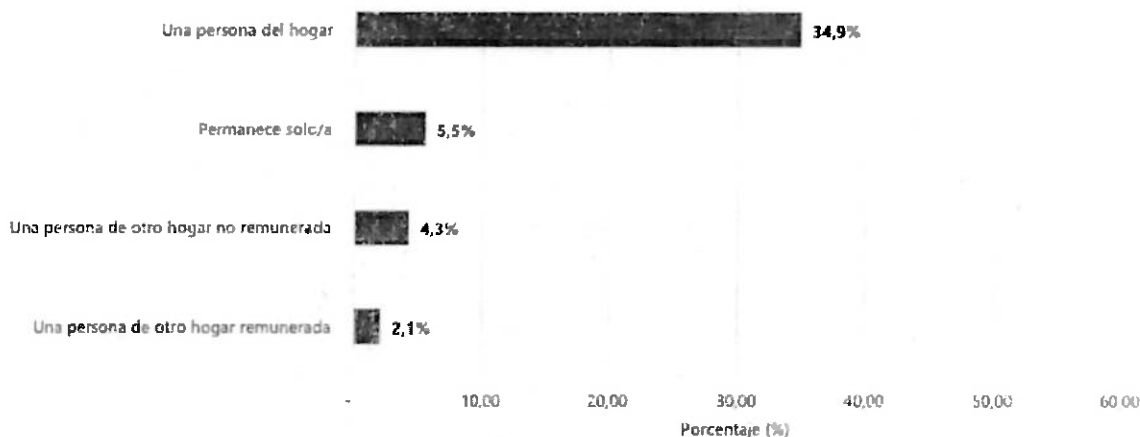
Teléfono: 3904050 ext. 3178

mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres. Del total, 22.945 personas tienen más de 100 años de edad. De ellas, 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres.

También es importante resaltar que el 4,07% de la población del país reportó tener discapacidad (dificultades en niveles de severidad, 1. "No puede hacerlo" 2. "Puede hacerlo con mucha dificultad", de quienes el 14% (818.814) son personas de 60 años y más.

Si bien los recursos son limitados y podrían ser variables año a año, es indispensable que el Gobierno además de priorizar las personas con más altos grados de discapacidad, focalice la población más vulnerable y con menores niveles de ingresos mediante la estratificación o el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), con el fin de lograr el mayor alcance posible para estas poblaciones.

Actualmente, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del año 2020, realizada por el DANE, en aras de crear un contexto general de caracterización de las personas con discapacidad en Colombia el 34,9% de las personas con discapacidad cuenta con el apoyo de una persona del hogar, el 4,3% cuenta con el cuidado de una persona no remunerada de otro hogar y tan solo el 2,1% cuenta con el cuidado de una persona de otro hogar de manera remunerada.



Fuente: DANE, ECV, 2020.

De lo anterior, podemos analizar que si bien cerca de la mitad de las personas con discapacidad declara no requerir cuidado de otras personas para llevar a cabo acciones que satisfagan sus necesidades, aproximadamente el 35% de las personas con discapacidad si lo requieren y son apoyados por familiares del mismo hogar.

2.3.1 Discapacidad visión médica y social, el rol de los cuidadores.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas o Derecho Internacional de los derechos humanos está destinado a proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, en su artículo primero determina que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Por su parte, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, de la Organización Mundial de la Salud⁵, determina que, en el contexto de la salud, se distinguen las siguientes definiciones:

Funciones corporales son las funciones fisiológicas de los sistemas corporales (incluyendo las funciones psicológicas).

Estructuras corporales son las partes anatómicas del cuerpo, tales como los órganos, las extremidades y sus componentes.

Deficiencias son problemas en las funciones o estructuras corporales, tales como una desviación significativa o una pérdida.

Actividad es la realización de una tarea o acción por parte de un individuo.

Participación es el acto de involucrarse en una situación vital. **Limitaciones en la Actividad** son dificultades que un individuo puede tener en el desempeño/realización de actividades.

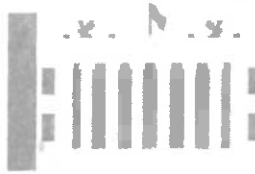
Restricciones en la Participación son problemas que un individuo puede experimentar al involucrarse en situaciones vitales.

Factores Ambientales constituyen el ambiente físico, social y actitudinal en el que las personas viven y conducen sus vidas.

La presente referencia radica en poder constatar que a pesar de ser una organización de salud, describe la dialéctica de “modelo médico” versus “modelo social”, en tanto, *“el modelo médico considera la discapacidad como un problema de la persona directamente causado por una enfermedad, trauma o condición de salud, que requiere de cuidados médicos prestados en forma de tratamiento individual por profesionales. El tratamiento de la discapacidad está encaminado a conseguir la cura, o una mejor adaptación de la persona y un cambio de su conducta. La atención sanitaria se considera la cuestión primordial y en el ámbito político, la respuesta principal es la de modificar y reformar la política de atención a la salud.”*

Así mismo, la Organización Mundial de la salud concibe que el modelo social de la discapacidad, considera el fenómeno fundamentalmente como un problema de origen social y principalmente como un asunto centrado en la completa integración de las personas en la sociedad. De igual modo, La Organización considera que la

⁵Organización Mundial de la Salud. *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf



discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto/entorno social. Por lo tanto, el manejo del problema requiere la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación plena de las personas con discapacidades en todas las áreas de la vida social. En esa medida, la OMS señala que el problema es más ideológico o de actitud, y requiere la introducción de cambios sociales, lo que en el ámbito de la política constituye una cuestión de derechos humanos. Según este modelo, la discapacidad se configura como un tema de índole política.

Por lo anterior, para efectos de este proyecto, nos inscribimos a una visión social para las personas con discapacidad, en tanto, creemos firmemente que garantizando un entorno óptimo desde lo social y económico estamos creando un ambiente de desarrollo sostenido, calidad de vida para la continuidad del tratamiento médico como hasta la posibilidad de emprendimiento a través del ingreso solidario propuesto.

Por su parte, el papel del cuidador o asistente personal se ha venido desarrollando, entre otra normatividad, en la ley 1346 de 2009 que aprueba la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, que se asegura que el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, y también la protección de sus familias y cuidadores o asistentes personales, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad. (art. 16).

En igual sentido, los artículos 1°, 3°, 4°, 5° y 9° numeral 5 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que reconoce la figura de la asistencia personal como uno de los tantos apoyos que necesita la población con discapacidad para vivir en comunidad. En este sentido se proyecta que el cuidador o asistente personal de la persona con discapacidad en la mayor parte de los casos, un familiar, debe estar capacitado, acompañado y fortalecido para desempeñar su rol con éxito. Sin embargo, estos cuidadores o asistentes personales no tienen, como se evidencia, un apoyo legal que reconozca y proteja sus derechos y a través de ellos, los de las personas receptoras de sus cuidados, como son las PcD.

Reforzando esta perspectiva, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, identifican dos problemáticas principales al momento de referirnos a los cuidadores o asistentes personales; (i) la estabilidad económica y (ii) las oportunidades laborales que reducen, a su vez, las oportunidades de acceso a vivienda propia y/o vinculación a cajas de compensación.

Por su parte, si se observa la información del DANE⁶, a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual tiene como objetivo proporcionar información sobre indicadores de mercado laboral, pobreza monetaria y características sociodemográficas de la población, a partir de su rediseño (2019 – 2021), se

⁶Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GEIH_discapacidad_ene22_mar22.pdf

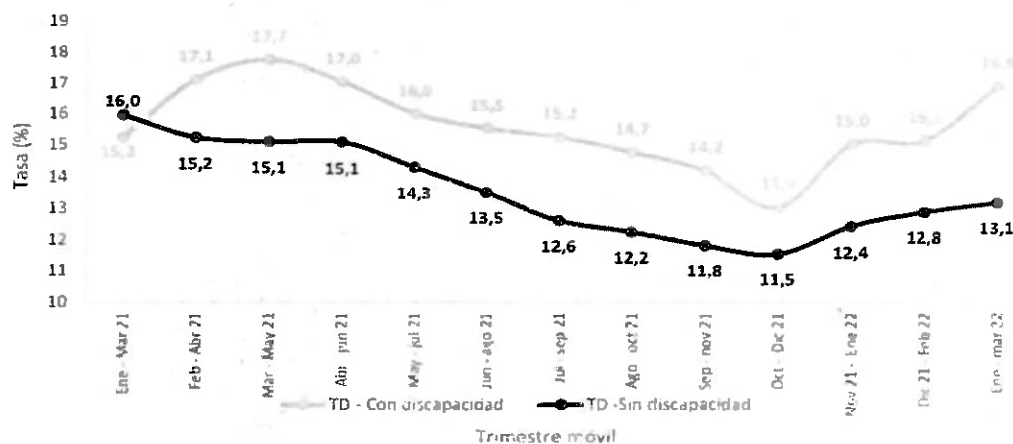
incluyó dentro de sus objetivos promover la visibilidad estadística de grupos poblacionales priorizados, entre ellos a las personas con discapacidad.

El gráfico 1, que se presenta a continuación realiza una diferenciación gráfica del desempleo de la población con y sin discapacidad, considerada para un período mayor a un año, desde enero de 2021 a marzo de 2022, que presenta una variación entre 2% y 3%, en detrimento de la población con discapacidad, que en primer trimestre de este año se ubica la tasa de desempleo para las personas con discapacidad del 16,9%, a su vez, se establece durante el trimestre de enero - marzo 2022, que la tasa global de participación (TGP) de la población con discapacidad fue de 22,4%, en comparación con la TGP de la población sin discapacidad de 65,8%, lo que significa una diferencia negativa de 43,4 puntos porcentuales entre la población con discapacidad y sin discapacidad. En cuanto a la tasa de ocupación, se evidencia que hay una diferencia negativa de 38,5 puntos porcentuales (p.p) entre la población con discapacidad y sin discapacidad, pues para los primeros, esta tasa es de 18,6% y para los segundos es de 57,1%.

Mercado laboral de personas con discapacidad

Trimestre móvil enero - marzo 2022

Gráfico 1. Tasa de desempleo de la población con y sin discapacidad
Total nacional
Trimestres móviles enero 2021 a marzo 2022



Por su parte, el boletín técnico en mención, evidenció que para el trimestre de enero - marzo 2022 la rama de actividad económica que más concentró población ocupada con discapacidad fue comercio y reparación de vehículos (20,6%), seguida de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (18,6%); y que de esta población ocupada con discapacidad la mayoría son trabajadores por cuenta propia y obrero, y empleado particular son las ocupaciones que tuvieron mayor participación, con 53,2% y 30,5% respectivamente.

2.4 Antecedentes Legislativos

Revisando los antecedentes legislativos que se han presentado sobre el objeto del presente proyecto, es importante destacar el proyecto de ley No. 289 de 2020 Cámara, 443 de 2021 Senado, *"Por la cual se crea el subsidio ingreso mujer"*, de autoría de varios congresistas del Partido de la U, como lo fueron los Senadores Armando Benedetti, Maritza Martínez, Juan Felipe Lemos, las Representantes Martha Villalba, Astrid Sánchez, entre otros, que pretendía el reconocimiento de la brecha estructural que padecen las mujeres en Colombia en diferentes ámbitos de su vida sociopolítica y socioeconómica, y en la necesidad de que esto se revierta.

Para ello, creaba un subsidio como derecho especial reconocido que, a medida compensatoria, contribuya a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, dentro del contexto de tener a su cargo la responsabilidad familiar en extensión a la protección de los derechos de los indefensos. y que contribuya a construir persona y dignificar su trabajo, que en su ámbito de aplicación se refería a las personas con discapacidad, ya en el Senado de la República, se transforma y cambia su título: *"Por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras"*, dicho proyecto fue archivado por tránsito de la legislatura.

Otra iniciativa que fue importante revisar es el Proyecto de ley No. 041 de 2020 Cámara, acumulado con el No. 267 de 2020 Cámara, 480 de 2021 Senado, *"Por medio del cual se establecen medidas efectivas y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y, generación ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional y se dictan otras disposiciones"*, de autoría del Representante a la Cámara Oscar Villamizar Meneses, el cual tiene como objeto establecer medidas eficaces y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y generación ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional. Está se encuentra en trámite de objeciones presidenciales.

2.4 Marco jurídico sobre la materia a legislar

2.4.1 Marco Constitucional

Frente a la iniciativa legislativa del Congreso, este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes". (...)"

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.”

Respecto del marco normativo que protege los derechos de las personas con discapacidad, la Constitución Política en su artículo 13 indica que todas las personas nacen libres ante la ley y que es deber del estado promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; de igual forma, este artículo menciona que:

“ARTÍCULO 13. (...) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

En ese sentido, la Constitución eleva a un grado de mayor protección a todas aquellas personas que por su condición de discapacidad física o mental así como por su condición económica no se encuentren en igualdad de condiciones frente al resto de la población y por ende se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, el artículo 47 de la Constitución Política, hace una mención especial respecto del actuar del estado frente a las personas con discapacidad mencionando que:

“ARTÍCULO 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.”

En concordancia con lo anterior, el Estado debe contribuir a crear mecanismos que faciliten la rehabilitación e integración social de la población con discapacidad; en ese sentido, esta iniciativa legislativa pretende garantizar la función del estado respecto de la rehabilitación de esta población vulnerable mediante la financiación de dispositivos para la habilitación y rehabilitación funcional destinadas que coadyuven a mejorar la calidad de vida de las mismas.

Por otra parte, el artículo 54 de la Constitución Política señala que:

“ARTICULO 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.”

En concordancia con lo anterior, este proyecto de ley pretende salvaguardar el derecho de integración social de las personas con discapacidad, así como su derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud, mediante la creación de programas que faciliten la empleabilidad de personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales, así como la financiación de proyectos productivos que sean de iniciativa de esta población.

A su turno el artículo 68 de la Constitución Política señala que:

ARTÍCULO 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación **de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales**, son obligaciones especiales del Estado.

2.4.2 Marco Legal

- **Ley 319 de 1996, art 18. Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"**

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

- a) Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
- b) Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;
- c) Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
- d) Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena

- **Ley 1346 de 2009**

Que aprueba la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, se asegura el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, y también la protección de sus familias y cuidadores o asistentes personales, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad. (art. 16).

- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - ONU**

Reconoce que los Estados Partes en la Convención deben garantizar el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, previendo que se adoptarán las medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que los derechos señalados en esta, haciendo extensiva esta garantía a las personas que cuidan a las Personas con Discapacidad en su diario vivir, y en los diferentes ámbitos de desarrollo.

A partir de lo contemplado en el artículo 13 de la Constitución Política, el Estado y a los particulares deben garantizar el trato igualitario, y el artículo 19 superior, respecto al "Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad".

- **CONPES 166 de 2013**

En el contexto de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social – que contempla como objetivos específicos, entre otros, el promover la organización, articulación, movilización e incidencia política de las Personas con Discapacidad (PcD), sus familias y cuidadores o asistentes personales, al igual que en la constitución de organizaciones de PcD, fortalecer el desarrollo humano de las PcD traducido en un aumento de sus capacidades, la de sus familias y cuidadores o asistentes personales, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos.

- **Ley Estatutaria 1618 de 2013**

La Ley Estatutaria 1618 de 2013 "por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad" propone una serie de medidas y acciones afirmativas que permiten a las personas con discapacidad, bajo un marco de corresponsabilidad, ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con las demás personas.

Las acciones afirmativas, se refieren a todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, que favorece a determinadas personas o grupos humanos que tradicionalmente han sido marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social. Que reconoce la figura de la asistencia personal como uno de los tantos apoyos que necesita la población con discapacidad para vivir en comunidad.

Otro aspecto que se debe mencionar, y que constitucionalmente se ha analizado sobre la posibilidad de crear un subsidio o ingreso solidario se plantea en la sentencia C-324 de 2009, al señalar que los subsidios deben ser valorados y ponderados bajo un test estricto de constitucionalidad, pues lo que se busca es que los auxilios, incentivos o subsidios propuestos en el ordenamiento no se tornen regresivos y perversos. Para el efecto sostuvo que:

“la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que, en cambio, sí puedan ser usados como instrumentos de manipulación política.” (...)

También en la sentencia se establece que las subvenciones o auxilios que otorga el Estado pueden:

“(i) Albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a orientar una actividad de interés público, caso en el cual, el beneficio se encuentra enfocado en un grupo de interés, que es precisamente la circunstancia prevista en el inciso segundo del artículo 355 superior, asociadas con el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes nacional y seccionales de desarrollo, de manera que se asegure una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) Derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación; y (iii) Derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.”

Si se observan estos supuestos, la propuesta del presente proyecto de ley, busca una finalidad benéfica de la población con discapacidad, que se encuentra establecida constitucionalmente, y en la apuesta de política pública que se incluye en el documento Conpes Social 166 de diciembre de 2013, que establece la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

Por su parte, el supuesto del artículo 399 de la Constitución Política, que limita la asignación de recursos o bienes públicos a lo fijado y dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), será una oportunidad de inclusión y puesta en marcha del Conpes 166, en la próximo Plan Nacional de Desarrollo que se está construyendo y se debatirá en los próximos meses en el Congreso de la República, no obstante, el Gobierno nacional no puede olvidar la responsabilidad que tienen en la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

- **Ley 2281 de 2023.**

Esta disposición normativa tiene como objeto la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad así como definir su estructura orgánica; en ese sentido, se establece como objeto de esta nueva cartera diseñar, formular, adoptar, dirigir, coordinar, articular, ejecutar, fortalecer y evaluar. las políticas, planes, programas,

estrategias, proyectos y medidas para contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, políticas y sociales; impulsar el goce del derecho a la igualdad; el cumplimiento de los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional, de población vulnerable y de grupos históricamente discriminados o marginados, incorporando y adoptando los enfoques de derechos, de género, diferencial, étnico - racial e interseccional. De igual forma, dentro del ámbito de competencias de esta Ley, el Ministerio de la Igualdad deberá proteger los derechos de las personas con discapacidad.

Adicionalmente, el artículo 13 de esta Ley establece que los derechos de las servidoras y servidores públicos propiciando la inclusión de personas con discapacidad.

Por otra parte, estará en cabeza de esta cartera crear, dirigir, coordinar, orientar, hacer seguimiento y evaluar el Sistema Nacional del Cuidado con el fin de articular servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares que lo requieran, de igual forma este sistema tiene como objetivo reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado.

- **Ley 2294 de 2023.**

La Ley 2294 de 2023 mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, estableció como un eje transversal de este plan a los actores diferenciales del cambio, con el fin de reducir las históricas brechas de desigualdad de diversos grupos poblacionales frente al resto de la sociedad. Así las cosas, el numeral segundo del artículo cuarto del Plan Nacional de Desarrollo, esta Ley incluye a las personas con discapacidad como parte integral de las transformaciones propuestas de la hoja de ruta del Gobierno actual.

De igual forma, las Bases del PND 2022-2026 afirman que:

“En 2005 había 2.585.224 personas con alguna discapacidad (PcD), y en 2018 el número se incrementó a 3.134.036.

Las personas con discapacidad históricamente han sido víctimas de exclusión social e institucional, mediante la legislación y limitación de acceso a servicios públicos, derechos y oferta estatal.

A pesar de los avances normativos y de que existe una mayor visibilización de las personas con discapacidad, las barreras actitudinales, físicas y comunicativas, que impone el entorno son fuente cotidiana de marginación y segregación”.

En ese sentido, se incluyeron varias disposiciones dentro del Plan Nacional de Desarrollo que buscan disminuir la discriminación así como aportar a la inclusión de las personas con discapacidad, es así como el artículo 66 de esta Ley creó el programa de renta ciudadana, el cual busca armonizar los programas de transferencias monetarias a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, creando una sola



transferencia monetaria a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando a la población con discapacidad.

De igual forma, el Plan Nacional de Desarrollo incluyó disposiciones para aportar al mejoramiento de la calidad de vida de los cuidadores, dentro de los que se encuentra el artículo 106, que busca que en el marco de la Ley que crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad, dentro del Sistema Nacional del Cuidado se cree y fortalezca una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades para las personas cuidadoras así como servicios de cuidado y desarrollo de capacidades para personas con discapacidad.

Adicional a lo anterior, mediante el artículo 72, esta Ley creó el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e inequidad territorial, este fondo, se creó como un patrimonio autónomo en cabeza del Ministerio de la Igualdad y la Equidad con el fin de recaudar recursos para la financiación de programas, planes y proyectos dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional a través de iniciativas locales de cuidado, fomento de empleo y educación de personas con discapacidad en el sector público y privado, así como un plan nacional de accesibilidad para las personas con discapacidad entre otras inversiones que tienen como beneficiarios a otros sectores poblacionales.

El artículo 76, estableció en cabeza del Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, la Unidad del Servicio Público de Empleo, representantes de sectores industriales, gremios empresariales, academia y el Sistema Nacional de Discapacidad, el diseño e implementación de una hoja de ruta para la formulación de un esquema de ajustes razonables orientado al fomento del empleo en el sector público y privado y del emprendimiento de personas con discapacidad. De igual forma, el artículo 77 del Plan de Desarrollo creó en cabeza de Minigualdad la formulación e implementación de un plan nacional de accesibilidad de personas con discapacidad con diversos enfoques dentro de los que se encuentra la accesibilidad y ajustes razonables que permitan el óptimo desempeño de las personas con discapacidad en los espacios laborales tanto en el sector público y privado.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo, mediante las disposiciones del artículo 79, creó un incentivo para los empleadores que vinculen a personas con discapacidad en empleos formales, mediante el otorgamiento de un aporte monetario al empleador, en este mismo sentido, el artículo 82 indicó que respecto de la generación de empleos públicos a través de una planta temporal nueva y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género.

Con respecto al sector educativo, mediante el artículo 130 de la Ley 2294 de 2023, se dejó en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad crear el programa

nacional para la inclusión de personas con discapacidad a la educación superior, con el objeto de permitir el goce efectivo del derecho a la educación, garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y graduación de personas con discapacidad en la educación superior.

Por último, esta Ley crea el Sistema Nacional de Registro Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género -VBG- cuya ruta de atención con enfoque diferencial incluyendo a las personas con discapacidad.

- **Ley 2297 de 2023**

Esta Ley "Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones", tiene como objeto establecer medidas para garantizar el acceso al servicio de cuidador o asistente personal a todas las personas con discapacidad que lo requieran; en ese sentido, la Ley involucra dentro del Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de los Cuidadores o Asistentes Personales de Personas con Discapacidad la información correspondiente a los cuidadores en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, quien deberá establecer los criterios de caracterización aplicables.

Adicional a lo anterior, la Ley establece el 24 de julio como día nacional del cuidador o asistente personal, con el fin de resaltar el papel de los cuidadores en la sociedad.

Por otra parte, esta Ley plantea que el cuidador de un familiar en primer grado de consanguinidad con discapacidad que tenga la calidad de trabajador, tendrá derecho gozar de la flexibilización horaria mediante trabajo en casa o remoto a fin de que continúe realizando las tareas de cuidador a su cargo.

Esta Ley también adiciona un párrafo 4 al artículo 6 de la Ley 1014 de 2006 con el fin de que por medio de las Redes Regionales de Emprendimiento se propongan planes, programas y proyectos de desarrollo que incentiven el emprendimiento de personas que se dediquen a las tareas del cuidado o asistencia personal no remunerado de personas con discapacidad.

Se crea además un perfil ocupacional "Cuidador o Asistente Personal de Persona con Discapacidad" en cabeza del Ministerio del Trabajo con el Consejo Nacional de Discapacidad, para fijar las competencias laborales para la prestación de este servicio y desarrollar el catálogo de servicios que pueden realizar los cuidadores o asistentes personales de manera remunerada. De igual forma, esta ley ordena en cabeza de las entidades territoriales certificadas en educación el desarrollo de estrategias y programas que garanticen la prestación del servicio educativo a estas personas cuidadoras para que completen la educación en el nivel básica y media, así como programas con enfoque de derechos humanos en modalidad virtual y/o a distancia

para los cuidadores o asistentes personales. Adicionalmente, se deberá promover la inclusión de personas con discapacidad y sus cuidadores en los diferentes niveles de educación.

Con el fin de certificar las competencias de los cuidadores y asistentes personales, esta Ley en su artículo 11 estableció que en el marco del Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias del Sistema Nacional de Cualificaciones-SNC, se debe establecer el procedimiento para evaluar y certificar a estas personas cuidadoras.

Esta Ley también prioriza a las personas cuidadoras o asistentes personales de personas con discapacidad que no tengan ingresos, para que se prioricen en la inscripción de los programas sociales del Estado y su inscripción en el régimen subsidiado.

Adicional a lo anterior, esta Ley busca que se atienda la salud mental de estas personas que realizan labores de cuidado de personas con discapacidad, para lo cual estableció que las Empresas Promotoras de Salud deberán garantizar el acceso a los servicios de salud de estas personas, a recibir atención psicosocial a través de Rutas de Atención (RIA), así como eliminar trámites y simplificar el proceso de atención para el acceso a los servicios de salud física y mental.

3. Impacto Fiscal

La Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-502 de 2007 precisó la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, con la finalidad que dichas normas guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten el que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

En relación a lo anterior, también es importante aclarar que la misma jurisprudencia en cita, la Corte Constitucional estableció que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo, recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

"La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda." (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que puede tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; a su vez, es importante afirmar también, que el Gobierno Nacional deberá consolidar el Registro de las Personas en Condición de Discapacidad y aún más, la creación del Registro Nacional de Cuidadores o Asistentes Personales, cifras que son fundamentales para determinar el impacto que puede tener el presente proyecto de ley.

4. Conflictos de interés

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabiten para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas. en ese sentido dispuso:

"(...) Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo



a favor del congresista.

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Por otra parte, la Ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

"Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Wilmer ♥ Castellanos
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

artículo 140 de la Ley 5 de 1992.”

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁷, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010⁸ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la Ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que

⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez

⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.



Wilmer ♥ Castellanos
REPRESENTANTE A LA CAMARA

determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la Ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.



5. Fuentes consultadas.

-Colombia lo suscribió por medio de la Ley 1346 de 2009, que busca "promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente".

-Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-025 de 2021

-Organización de las Naciones Unidas, 2006. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

-Conpes 166 de 2013 - Estrategia para el desarrollo de la capacidad, documento en pdf, pág. 35.

-DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

-DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida del año 2020.

-DANE - Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GEIH_di_scapacidad_ene22_mar22.pdf

-Organización Mundial de la Salud. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf

-COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina Lopez.

-COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.



**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 01 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 011 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Wilmer

Castellanos y otras firmas

SECRETARIO GENERAL