



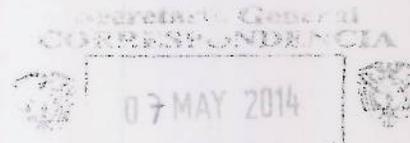
**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

20141900329091

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900329091
Fecha: 2014-05-06 15:28:33 PM

Bogotá D. C., Mayo 6 de 2014

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá; D.C.



<http://www.dps.gov.co>

Sandra
10030

12:54

CAMARADEREPRESENTANTES
Correspondencia
Fecha: 2014-05-07 11:19:31
No. Radicado: 3282
Documento: 1 oficio
Anexo: 5 No. Destinatarios: 1
Recibe: LUCY ESPERANZA JIMENEZ
VILLAMIL
Estacion: Correo correspondencia

Ref.: Remisión Concepto al Proyecto de Ley No. 161/13C "Por medio de la cual se implementan mecanismos de apoyo para la atención integral a la población en situación de discapacidad".

Cordial saludo,

De manera atenta, se procede a remitir el concepto al Proyecto de Ley No. 19/13S "Por medio de la cual se implementan mecanismos de apoyo para la atención integral a la población en situación de discapacidad" para su conocimiento y de considerarlo pertinente su publicación.

Atentamente

ALEJANDRO BADILLO RODRIGUEZ
Coordinador
GRUPO DE TRABAJO DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA
Anexo: 6 Folios.

Proyectó: José Alejandro Sánchez L.

idel

07/05/2014 11:11



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

*** 20141900274731 ***

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900274731
Fecha: 2014-04-11 09:41:26 AM

Bogotá, D.C.

Honorable Senador
JORGE EDUARDO GÉCHEM TURBAY,
Carrera 7 N° 8 – 68 Oficina Mezzanine Sur
Bogotá D.C.

ASUNTO: Observaciones Proyecto de Ley 161 de 2013 Cámara "Por medio de la cual se implementan mecanismos de apoyo para la atención integral a la población en situación de discapacidad".

Cordial saludo,

En atención al trámite legislativo del proyecto de Ley 161 de 2013 Cámara "por medio de la cual se implementan mecanismos de apoyo para la atención integral a la población en situación de discapacidad", esta Oficina se permite exponer las siguientes consideraciones:

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación¹. Entidad que tiene como objeto formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia².

Es importante aclarar que la inclusión social es un concepto de sociedad el cual presupone el respeto a ciertos rasgos característicos étnicos, políticos, religiosos, etc. Los rasgos propios de la sociedad determinan un grupo social.

La inclusión social, implica el reconocimiento de los derechos y libertades de minorías, etnias, comunidades y grupos humanos, el concepto de inclusión surge como una oposición a la exclusión como fenómeno³, el cual limita posibilidades de interacción, de accesibilidad a los servicios a los que

¹ Artículo 1° del decreto 4155 de 2011

² Artículo 2° del decreto 4155 de 2011 ARTÍCULO 2o. **OBJETIVO.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 6° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

³ Por **exclusión social** entiéndase la falta de participación de segmentos de la población en la vida social, económica y cultural de sus respectivas sociedades debido a la carencia de derechos, recursos y capacidades básicas (acceso a la legalidad, al mercado laboral, a la educación, a las tecnologías de la información, a los sistemas de salud y protección social) factores que hacen posible una participación social plena. La exclusión social es un concepto clave en el contexto de la Unión Europea para abordar las situaciones de pobreza, vulnerabilidad y marginación de partes de su población. El concepto también se ha difundido, aunque más limitadamente, fuera de Europa. La Unión Europea proclamó el año 2010 como año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En Mauricio Rojas Mullor, Pobreza y exclusión social: Conceptos y diagnósticos, Madrid: Escuela de Profesionales de Inmigración y Cooperación.2011.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

* 20141900274731*

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900274731
Fecha: 2014-04-11 09:41:26 AM

el derecho a positivizado para todo individuo, por lo que básicamente, limita posibilidades de desarrollo, restringiendo la interacción social.

La inclusión social es un concepto que responde al ideal republicano de cohesión social, Émile Durkheim expone que el problema de la exclusión⁴ no es el tema de la pobreza, que de por sí no impide una fuerte cohesión de la colectividad, sino los factores que llevan a una ruptura del sentido de pertenencia a una determinada sociedad. No se trata de una perspectiva vertical o "clasista" – pobres-ricos, dominantes-dominados, burgueses-proletarios, señores-siervos, sino de una perspectiva horizontal; no de un estar arriba o abajo en la estructura social sino adentro o afuera, incluido o excluido⁵.

Es así que temas como el subsidio a la población discapacitada, acción afirmativa que se intenta establecer en un proyecto de ley, va dirigida a mejorar las condiciones de vida, promover la inclusión y la participación en comunidad y en la sociedad.

Ahora bien, el proyecto de ley formulado propende por la creación de una estampilla dirigida a un grupo poblacional relegado socialmente, cuyo objetivo primordial es construir un verdadero régimen de inclusión, que permita fomentar la participación en la sociedad, para conseguir un entorno de cohesión y bienestar social de todos sus miembros.

Sin embargo, la limitación normativamente establecida constituye una forma de exclusión social, por lo que la acción inclusiva de las políticas públicas no puede limitar el acceso a la asistencia cuando la población en situación de discapacidad se halla en una doble realidad de vulnerabilidad, como lo es estar inmerso en la pobreza extrema, víctimas del desplazamiento u otra situación, que agrava de por sí las dificultades que conlleva en el mundo moderno encontrarse en este estado.

• *DE LA PROHIBICIÓN DE VINCULACION SIMULTANEA A PROGRAMAS SOCIALES*

En el artículo noveno del proyecto de ley trae una restricción legal para acceder de manera simultánea a la población en situación de discapacidad y algunos programas ofrecidos por el Departamento para la Prosperidad Social, de la siguiente manera:

"Artículo 9º. *No serán objeto del subsidio del cual trata la presente ley aquellos ciudadanos o ciudadanas que se encuentren recibiendo cualquiera de los incentivos o subsidios creados por el*

⁴ En términos generales, las definiciones se mueven en un eje que va desde el sentido original francés del término, que se centra en la ruptura de lo que Durkheim llamaba *lien social* ("lazo social") y que en sí mismo poco tiene que ver con la pobreza, a un sentido más inglés del concepto, en el que exclusión social se define como una suma de situaciones de privación o pobreza que se supone son, en sí mismas, componentes y causas de la exclusión. La adopción por parte de la Comunidad Europea del término exclusión social a fines de los 80 se caracterizó por una mezcla ecléctica de ambos enfoques, donde la idea original francesa fue pasada por el cedazo inglés. "Cuando la Unión Europea adoptó la terminología de la 'exclusión social' del francés, su significado cambió sutilmente. Los expertos británicos de los Programas de la Pobreza trataron, por ejemplo, de reconciliar el énfasis francés en la exclusión social y cultural con su propio énfasis tradicional en la privación material y en los derechos sociales de la ciudadanía, viendo la pobreza como un impedimento para la participación plena en la sociedad [...] El trabajo conceptual le cedió el paso a un compromiso político [...] Dicho lisa y llanamente, la UE reformuló la exclusión como una inhabilidad para ejercer los 'derechos sociales de los ciudadanos' a obtener un estándar básico de vida y como barreras a la 'participación' en las principales oportunidades sociales y ocupacionales de la sociedad." H. Silver, H y S. M. Miller (2003). "Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage". Indicators, vol. 2:2, p. 7.

⁵ Ibidem.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

* 20141900274731*

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900274731
Fecha: 2014-04-11 09:41:26 AM

estado en dinero, tales como: familias en acción, familias guardabosques, programa Colombia mayor, hogar gestor y demás conexos".

Respecto a la prohibición establecida en el articulado propuesto, en el cual incluyen programas como Mas Familias en Acción y Familias Guardabosques adelantados por esta Entidad, es preciso identificar la población beneficiaria de los programas señalados y su incompatibilidad o no con el otorgamiento de subsidios a la población en situación de discapacidad.

El manual operativo del programa Mas Familias en Acción - MFA que tiene su sustento normativo en la Ley 1532 de 2012, estableció en su numeral 2.3 lo siguiente: **Población beneficiaria.** *"la población potencial beneficiaria del Programa MFA es toda la población en condición de pobreza y vulnerabilidad según criterios definidos por el programa, con miembros menores de 18 años".*

En cuanto al Programa Familias Guardabosques (PFGB), es una iniciativa de desarrollo alternativo que el gobierno colombiano ha ejecutado desde el 2003 en 121 municipios y cuyo objeto principal se basa en que comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes abandonen voluntariamente sus cultivos ilícitos o se comprometan a nunca insertarse en esta actividad.

Por lo anterior, es importante tener en cuenta la finalidad establecida en la exposición de motivos de la presente ley, que tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de discapacidad, cuyos beneficios permitan cubrir unas necesidades básicas elementales de subsistencia; su condición de vida puede y debe aumentar en la medida en que se promueva y se logre su reconocimiento, su integración e inclusión y su participación en su comunidad cercana y la sociedad.

En el presente caso se puede generar afiliación múltiple a los diferentes programas, pues cada uno tiene una finalidad y condiciones de permanencia diferentes. Teniendo en cuenta que el programa de Mas Familias en Acción entrega los estímulos siempre y cuando los menores de edad vinculados cumplan con la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de todos los niños y niñas entre 0 y 7 años, y en caso de niños mayores de 7 años y adolescentes que cumplan con un mínimo de asistencia al 80% de las clases mensuales y no haya cumplido la edad límite para estar en el programa. De igual manera, se puede establecer que la estrategia utilizada por el programa Familias Guardabosques está dirigida a lograr el desarrollo rural a través de la vinculación de comunidades involucradas con los cultivos ilícitos o que estén en peligro de serlo, con el propósito de que dichos hogares erradiquen voluntariamente sus cultivos ilícitos o se abstengan de sembrarlos.

La prohibición instituida en el artículo citado, es inconveniente toda vez que los programas presentados anteriormente no son incompatibles entre sí, y por lo tanto no se justifica que una persona en situación de discapacidad que tiene a su hijo menor de edad o a un nieto en el programa Mas Familias en Acción se le impida acceder al beneficio establecido en el presente proyecto de ley, lo cual va en contravía de los argumentos que sustentan el mismo. Circunstancia similar sucede con el programa Familias Guardabosques cuando un miembro discapacitado y que hace parte de una comunidad involucrada o en peligro de involucrarse en los cultivos ilícitos se le niega la posibilidad de mejorar su condición de vida y superar la condición de vulnerabilidad en la cual se encuentra inmerso.

Por lo anterior, se establece que la prohibición creada en el artículo 9 de la iniciativa legislativa es inconveniente, toda vez que al instaurar esta proscripción se estaría evitando que se cumpla con el propósito de la ley y que las personas de alguna manera vinculadas alguno de los programas anteriormente señalados persistan en su situación de vulnerabilidad o en estado de indigencia o

OFICINA ASESORA JURIDICA

Commutador (57 1) 5950800 Ext. 7316 - Fax ext. 7314 - Calle 7 No. 5-54 Piso 2 - Bogotá - Colombia - www.dps.gov.co



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

* 20141900274731*

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900274731
Fecha: 2014-04-11 09:41:26 AM

extrema pobreza, por lo tanto se sugiere la modificación de la prohibición o la supresión del mismo previo análisis de la totalidad de los programas citados.

- *MENORES CON DISCAPACIDAD Y ASIGNACION DE RECURSOS AL PROGRAMA MÁS FAMILIAS EN ACCION.*

Respecto de la propuesta legislativa hay que hacer algunas precisiones que no se contemplan de manera clara y/o se omiten, entre las cuales encontramos que la población en estado de discapacidad está integrada por menores de edad y que los mismos tienen derechos que deben ser satisfechos y atendidos por parte del Estado, siendo el programas Mas Familias en Acción uno de los convocados a satisfacer las necesidades de los niños y niñas en esta condición, situación que se detalla a continuación:

Para empezar, la jurisprudencia de la honorable de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en establecer que todos los niños y niñas son titulares del derecho fundamental a la educación, dentro de los cuales se encuentran los niños y niñas con discapacidades físicas, cognitivas o de cualquier otro tipo.

Así lo ha indicado el Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia T 139 de 2013, al reiterar que: *"la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que "los Estados Partes tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas". Y más adelante dispone que: "los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. (...) [y en razón de ello] 3. los Estados Partes brindarán a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad".*

Lo anterior, siguiendo lo dispuesto en los artículos 13 y 47 de la Constitución, se ha considerado que las personas con discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. Donde se ha reconocido y enfatizado en que la población en situación de discapacidad hace parte de un sector social vulnerable e históricamente discriminado, que los pone en condiciones de debilidad manifiesta.

Por lo tanto, el Estado y la sociedad están obligados a adoptar acciones afirmativas a su favor dirigidas a garantizar la integración social y el total disfrute de los derechos a las personas con discapacidad, y de igual manera abstenerse de actos discriminatorios. Como consecuencia, las medidas estatales relativas a estas personas deben orientarse al desarrollo del mayor nivel posible de autonomía y participación en todas las decisiones que los afecten.

Con el propósito de garantizar el goce de los derechos de los menores con discapacidades, especialmente el derecho a la educación, se ordenó al programa Mas Familias en Acción se adopten las medidas afirmativas que garanticen el acceso efectivo y la permanencia de los niños y niñas con discapacidad mayores de 7 años al subsidio de Familias en Acción, y la promoción de su derecho a la educación.

Con este fin, debe atender las reglas establecidas por la Corte en lo relativo a los componentes generales de acceso, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, así como las obligaciones



OFICINA ASESORA JURIDICA

Conmutador (57 1) 5960800 Ext. 7316 - Fax ext. 7314 * Calle 7 No. 5-54 Piso 2 - Bogotá - Colombia * www.dps.gov.co



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

* 20141900274731*

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900274731
Fecha: 2014-04-11 09:41:26 AM

particulares respecto del derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad⁶. Por lo tanto, se hace necesario que el presente proyecto de ley contemple que un porcentaje de los recursos que se recauden por parte de los entes territoriales del orden Departamental, Distrital y Municipal, sean girados al programa Mas familias en Acción con el propósito de solventar los subsidios que deben ser entregados a los niños y niñas en condición de discapacidad y que la presente ley contempla de manera general, garantizando de esta manera el goce o ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

- CONCEPTO FAVORABLE DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Es pertinente mencionar que el proyecto de ley debe responder a los principios constitucionales preceptuados en la Carta Política, específicamente al de sostenibilidad fiscal previsto en su artículo 334⁷, si bien es cierto que con la creación de una estampilla cuyos recursos se destinarán de manera única y exclusiva a atender políticas, programas y proyectos de la población en situación de discapacidad y/o que permitan subsidiar la efectiva inclusión de los ciudadanos y ciudadanas colombianos en situación de discapacidad, en programas de salud y rehabilitación integral, educación y vivienda técnicamente construida para el efecto, así como para financiar proyectos de emprendimiento microempresarial aprovechando las destrezas y capacidades específicas de esta población que generen oportunidades laborales concretas para la misma, contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida, sin embargo, la implementación de la estampilla no puede desconocer la disponibilidad de los recursos con los que cuenta el aparato estatal, pues la finalidad es que la política tenga una vocación de sostenibilidad.

Así mismo, desde el punto de vista del contribuyente, la creación de una estampilla aumenta la complejidad e incertidumbre del sistema impositivo, el cual se destaca por la proliferación de este tipo de tributos, con diferentes bases y tarifas a nivel departamental y municipal. En efecto, abre la puerta para que otros sectores con necesidades crecientes de recursos soliciten una contribución similar a la propuesta en esta iniciativa, lo cual podría comprometer el cumplimiento de las metas fiscales en el mediano plazo.

Revisado el concepto de hacienda a la luz de lo preceptuado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003^[1] donde se establece la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que

⁶ Obligaciones establecidas por la Corte Constitucional mediante Sentencia T 139 del 14 de marzo de 2013 M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

⁷ ARTICULO 334. <Artículo modificado por el artículo 1º, del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá servir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

* 20141900274731 *

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20141900274731
Fecha: 2014-04-11 09:41:26 AM

se intenten aprobar, se denota que la iniciativa legislativa no tiene concepto favorable del Ministerio de Hacienda, la norma citada enuncia lo siguiente:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

Por tanto el proyecto de ley no cumple con los postulados normativos para financiar las obligaciones que intenta elevar a rango legal, desconociendo el principio de sostenibilidad fiscal, por lo que como está diseñada la propuesta congresional es inviable.

Conclusión

Una vez revisado el proyecto de Ley, la Oficina Asesora Jurídica considera que el mencionado proyecto se debe ajustar de acuerdo con las observaciones expuestas, pues en los términos propuestos es inconstitucional e inconveniente, desconoce la finalidad propia de la iniciativa legislativa, las directrices jurisprudenciales de atención a la niñez en situación de discapacidad; además que la fuente de financiación debe ser resuelta de manera favorable por parte del Ministerio de Hacienda.

Cordialmente,


LUCY EDRY ACEVEDO MENESES
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: José Alejandro Sánchez
Reviso: Alejandro Badillo

OFICINA ASESORA JURIDICA

Conmutador (57 1) 5960800 Ext. 7316 - Fax ext. 7314 - Calle 7 No. 6-54 Piso 2 - Bogotá - Colombia * www.dps.gov.co