



1-0010

Bogotá D.C.

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Secretario General
comision.septima@camara.gov.co
Comisión séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Concepto al proyecto de *Ley número 059 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones"*

Dr. Ricardo Albornoz, cordial saludo:

En atención a su comunicación radicado 1-2022-001913 y 2022-01-321183 del 5 de septiembre de 2022, y el traslado por competencia 7-2022-236377 del 08 de septiembre de 2022, mediante el cual solicita concepto sobre el proyecto de ley número 059 de 2022 Cámara *"Por medio de la cual se establecen medidas para dignificar a los cuidadores de personas con discapacidad, y se dictan otras disposiciones"*; al respecto se ponen a su consideración los aportes del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en los siguientes términos:



El proyecto de ley del asunto tiene como objeto dignificar el rol y establecer medidas oportunas para los cuidadores de personas con discapacidad permitiéndole el acceso a los programas de emprendimiento, vivienda, salud, capacitación, acceso laboral, entre otros espacios que incentiven el deporte, la innovación y desarrollo tecnológico.

Por otra parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, en cumplimiento de su misión invierte en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.

Es así como en cumplimiento de sus funciones organiza programas de formación profesional integral para las personas con discapacidad para la inclusión a la vida laboral y el fortalecimiento de los derechos de esta población.

Actualmente la entidad cuenta con la Política Institucional¹ para la atención de las Personas con discapacidad el cual incluye como parte inherente y fundamental del Aprendizaje con discapacidad, a la Familia y/o Cuidadores de Personas con discapacidad que no puedan ser aprendices SENA y garantiza el acceso efectivo de esta población en toda la oferta institucional a saber formación profesional, acceso efectivo a los servicios de la Agencia Pública de Empleo del SENA, competencia Laboral para las personas que atenderán población con discapacidad en procesos de Formación Profesional o Evaluación y Certificación por Competencias Laborales y busca la empleabilidad de las Personas con discapacidad en los sectores de la economía.

En consecuencia, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en cumplimiento de su misión y funciones viene apoyando a las personas con discapacidad como a los cuidadores y a sus familiares.

Ahora bien, el artículo 3 del proyecto de ley, involucra al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al señalar:

“Artículo 3. El Ministerio de Trabajo promoverá planes y programas de emprendimiento, así como de acceso laboral a través del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejante, para los cuidadores (as) que dediquen su tiempo productivo principalmente a las labores del cuidado, con horarios flexibles enfocados en resultados, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022 y/o cualquier otra norma que lo modifique.

Dichos planes y programas enfocados al acceso laboral deberán establecer un porcentaje mínimo de vinculación de cuidadores de personas con discapacidad en las entidades públicas.

Las Instituciones de Educación Superior, de conformidad con la autonomía universitaria, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- u otras entidades públicas, podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permita elevar sus competencias para la realización del trabajo virtual, y se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de los mismos.”

Sobre este artículo es preciso indicar previamente que la Clasificación Nacional de Ocupaciones es un referente para diversos usos en la educación y la formación; para la normalización y la certificación de competencias laborales, para los empleadores, para el Servicio Público de Empleo, los trabajadores, estudiantes y aprendices.

¹ Resolución SENA 1726 de 2014.

Es así como el Decreto 654 de 2021 adoptó la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia - CUOC, como referente para la identificación y uso de ocupaciones del mercado laboral colombiano, a partir de la adaptación realizada por el DANE de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones CIUO de la OIT vigente.

El artículo 2.2.6.2.6.7. del decreto en mención, señala que la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia - CUOC debe ser utilizada para los siguientes fines:

3) Como herramienta para la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo, la intermediación laboral, la gestión del talento humano; y, la orientación vocacional y ocupacional.

4) Presentación de resultados de estudios de análisis ocupacionales del mercado laboral.

(...)

6) Insumo único de ocupaciones para:

6.1. Estructuración, construcción y actualización de mapas ocupacionales del sector productivo colombiano.

6.2. Planificación de la educación y la formación para el trabajo.

6.3. Diseño curricular de los programas de educación y formación para el trabajo.

6.4. Diseño de catálogos de cualificaciones referenciados en el Marco Nacional de Cualificaciones.

6.5. Planeación y gestión de los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales.

6.6. Comparabilidad internacional y migración laboral regulada.

6.7. Elaboración de los manuales de funciones del empleo público y privado.”

Por lo anterior es necesario que la actividad de cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad se encuentre inmerso en la clasificación única de Ocupaciones como un oficio, pues esta clasificación es el único insumo para la elaboración de manuales de funciones del empleo público y privado como también para el diseño curricular de los programas de educación y formación para el trabajo.

Por otra parte, frente a los **“cursos de capacitación para los cuidadores que les permita elevar sus competencias para la realización del trabajo virtual y se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias del mismo,”** al respecto, el legislador le asignó al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las funciones² de: 1. *Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales éticos, culturales y ecológicos.* (...) 3. *Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo (...)* 6. *Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas.* (...) 7. *Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.* 9. *Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas.* “

Además, el CONPES 166 de 2013, Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, señala como objetivos específicos, entre otros, el promover la organización, articulación, movilización e incidencia política de las Personas con Discapacidad, PcD, sus familias y cuidadores, en los diferentes ámbitos, incluyendo la participación en el direccionamiento de los asuntos públicos y en las organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, al igual que en la constitución de organizaciones de PcD y generar y fortalecer el desarrollo humano de las PcD traducido en un aumento de sus capacidades, la de sus familias y cuidadores, y la equiparación de oportunidades para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos.

² Artículo 4 Ley 119 de 1994.



El CONPES, busca fortalecer la capacidad e inserción laboral de las Personas con Discapacidad y define los mecanismos para el acompañamiento en la fase inicial de inserción laboral³; como también busca diseñar e implementar un programa de formación y cualificación para cuidadores y le solicita al SENA “i) asegurar el acceso a la formación para el trabajo de los jóvenes y adultos con discapacidad de acuerdo a sus posibilidades e intereses, proporcionando los apoyos necesarios para su formación; y ii) **diseñar e implementar un programa de formación y cualificación de cuidadores de PcD.**”

A su vez, la Ley Estatutaria 1618 de 2013⁴ tiene como objeto garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.

El artículo 8 ibidem establecen como medidas para los cuidadores las siguientes: “3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o el ente que haga sus veces, deberá establecer programas de apoyo y formación a los cuidadores, relacionados con el cuidado de las personas con discapacidad, en alianza con el SENA y demás instancias que integran el sistema nacional de discapacidad. 4. Implementar estrategias de apoyo y fortalecimiento a familias y cuidadores con y en situación de discapacidad para su adecuada atención, promoviendo el desarrollo de programas y espacios de atención para las personas que asumen este compromiso. “

Aunado a lo anterior, el SENA mediante la Resolución 1726 de 2014 se adoptó la Política Institucional para Atención de las Personas con discapacidad con el objeto de garantizar el acceso efectivo de las Personas con discapacidad a la oferta de servicios del SENA de manera progresiva, convergente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y el Plan de implementación que lo respalde.

Esta política institucional para la atención de las personas con discapacidad incluye, como parte inherente y fundamental del aprendizaje con discapacidad, a la Familia y/o Cuidadores de Personas con discapacidad que no puedan ser aprendices SENA, y en el artículo 5 de la Resolución 1726 de 2014, establece como objetivo específico: “5. Diseñar e impartir un programa de formación, para cualificar a los cuidadores de Personas con discapacidad.”

En consecuencia, el SENA en cumplimiento de su misión y funciones diseñó dos programas de formación; uno de ellos es el curso corto de 40 horas en abordaje de personas con discapacidad, el cual busca brindar elementos específicos que aporten al cuidado o atención de personas con discapacidad, favoreciendo su calidad de vida mediante el desarrollo de actividades saludables; y el segundo programa de nivel operativo en cuidado básico de personas con dependencia funcional, el cual contempla un diseño curricular de 1.026 horas de formación y tiene como propósito brindar al sector productivo, la posibilidad de incorporar personal con formación que le permitan descubrir y fortalecer habilidades, cualidades y aptitudes que se orienten al cuidado y servicio de otras personas.

Así mismo, el Servicio Nacional de aprendizaje, SENA cuenta en su catálogo de formación con programas complementarios para Cuidadores Informales, con el fin de fortalecer aprendizajes y habilidades en el tema del cuidado. A continuación, relacionamos los cursos de formación complementaria que la entidad tiene

³ CONPES 166-2013. Le asigna al Ministerio del Trabajo el deber de “7. i) definir los mecanismos necesarios para la integración de un Consejo para la Inclusión de la Discapacidad orientado a fomentar los procesos laborales y productivos de la población con discapacidad, sus familias y cuidadores, de forma conjunta con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Interior y de forma articulada con el Sistema Nacional de Discapacidad; ii) definir mecanismos para garantizar el acompañamiento en la fase inicial de inserción laboral de las PcD; iii) desarrollar acciones que faciliten el acceso e incrementen el nivel de empleabilidad y la promoción de generación de empleo de las PcD; iv) brindar asesoría a empresarios sobre la inclusión laboral de las PcD y de los servicios de intermediación laboral; y v) promover y reglamentar formas alternativas de generación de ingresos para la inclusión productiva de las PcD, sus familias y cuidadores, especialmente en los casos en los cuales éstos no acceden a empleos formales.”

⁴ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.



dispuesto dentro de su oferta de formación para Cuidadores o Asistentes Personales de Personas con Discapacidad:

33130173	PRACTICAS DE CUIDADO Y AUTOCUIDADO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES
33110067	CUIDADOS BASICOS A PERSONAS MAYORES
63710006	ABORDAJE DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

De igual forma, el Servicio Nacional de Aprendizaje, dispone de programas de formación virtual a nivel técnicos, tecnológicos y especializaciones tecnológicas y formación complementaria a la cual puede acceder cualquier ciudadano, incluidos los cuidadores de personas con discapacidad, que cumplan con los requisitos de acceso según el nivel de formación:

NIVEL DE FORMACION	CANTIDAD DE PROGRAMAS
Complementaria virtual	82
Especialización tecnológica	2
Técnico	4
Tecnólogo	8
Total general	96

Fuente: PE-04, Sofia Plus

La oferta de formación virtual a la cual podrán acceder los cuidadores de las personas con discapacidad puede ser consultado en el siguiente enlace <http://oferta.senasofiaplus.edu.co/sofia-oferta/>.

En consecuencia, el SENA en cumplimiento de su misión y funciones viene ofertando programas de formación para cualificar a los cuidadores de personas con discapacidad.

Por otra parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en virtud de su autonomía no requiere realizar de manera conjunta programas de capacitación con las instituciones de Educación Superior pues el artículo 71 de la Ley 489 de 1998, contempla: **“ARTÍCULO 71.- Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creo o autorizo y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos.”**

Además, el artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, al señalar que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

A su vez, la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior” en sus artículos 28 y 29 dispone:

Artículo 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos*





correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y **establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.**

Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos. b) Designar sus autoridades académicas y administrativas. c) **Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.** d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión. e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos. f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) **Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.** **Parágrafo.** Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

En consecuencia, el incluir a las Instituciones de Educación Superior en la redacción del artículo 3 del proyecto de ley, podrá afectar el principio de autonomía universitaria señalada en el artículo 69 de la Constitución Política y los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

De otro lado, y conforme al concepto técnico de la Dirección de Formación Profesional se sugiere incluir a las Instituciones de Educación para el trabajo y el desarrollo humano para que las personas puedan acceder a esta formación, teniendo en cuenta que los cupos de formación profesional en la entidad son limitados y el aspirante debe cumplir con los requisitos de ingreso relacionado en el programa de formación profesional al cual se aspire a participar.

Por todo lo anterior, se sugiere de manera respetuosa modificar la redacción del artículo 3 del proyecto de ley, en los siguientes términos:

ARTÍCULO	PROPUESTA REDACCIÓN SENA.
<p>Artículo 3. El Ministerio de Trabajo promoverá planes y programas de emprendimiento, así como de acceso laboral a través del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejante, para los cuidadores (as) que dediquen su tiempo productivo principalmente a las labores del cuidado, con horarios flexibles enfocados en resultados, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022 y/o cualquier otra norma que lo modifique.</p> <p>Dichos planes y programas enfocados al acceso laboral, deberán establecer un porcentaje mínimo de vinculación de cuidadores de personas con discapacidad en las entidades públicas.</p> <p>Las Instituciones de Educación Superior, de conformidad con la autonomía universitaria, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- u otras entidades públicas,</p>	<p>Artículo 3. El Ministerio de Trabajo promoverá planes y programas de emprendimiento, así como de acceso laboral a través del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejante, para los cuidadores (as) que dediquen su tiempo productivo principalmente a las labores del cuidado, con horarios flexibles enfocados en resultados, de acuerdo a lo reglamentado por el Decreto 555 de 2022 y/o cualquier otra norma que lo modifique.</p> <p>Dichos planes y programas enfocados al acceso laboral, deberán establecer un porcentaje mínimo de vinculación de cuidadores de personas con discapacidad en las entidades públicas.</p> <p>Las Instituciones de Educación Superior, en virtud de su autonomía universitaria, <u>las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, podrán</u></p>



podrán ofertar cursos de capacitación para los cuidadores, que les permita elevar sus competencias para la realización del trabajo virtual, y se certificará a quienes cumplan a cabalidad con las exigencias de los mismos.	<u>ofertar cursos de capacitación que fortalezcan las competencias en el desarrollo del teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa o semejantes.</u>
--	--

En cuanto a lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de ley, sobre la eliminación de la cuota moderadora y copago en las EPS de los cuidadores de personas con discapacidad, al respecto es necesario que en la exposición de motivos se establezca la fuente de recursos para su financiación.

La Ley 819 de 2003, en el artículo 7, determina que cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para este propósito se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generadas para el financiamiento de dicho costo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir concepto del proyecto de ley durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Así mismo, el artículo 154 de la Constitución Política, dispone que solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional las leyes que se refieren entre otros, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Por lo tanto, es necesario señalar los costos fiscales que respaldan lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto de ley, como también contar con el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que avale esta iniciativa legislativa.

En cuanto a lo dispuesto en los artículos 13 y 14, mediante el cual se adiciona un numeral nuevo al artículo 9 de la Ley orgánica 152 de 1994 y modifica el inciso tercero del artículo 34 de la Ley Orgánica 152 de 1994, respectivamente, se contempla entrar a modificar una ley orgánica bajo una ley ordinaria.

La Corte Constitucional en sentencia C-053 de 2019, sobre el particular, dijo lo siguiente:

“(...) el artículo 151 de la Carta establece que a las leyes orgánicas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, mandato que se concreta en cuatro materias o contenidos (que emanan de varios preceptos constitucionales), a saber: las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

En efecto, dada la importancia que revisten estos asuntos, el Constituyente decidió reservar su regulación, modificación y derogación a un tipo de ley especial, sujeta a mayorías también especiales, superiores a las requeridas para aprobar leyes ordinarias. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa. (...) (Negrilla y Cursiva fuera de texto)




En consecuencia, es necesario entrar a revisar contenido de los artículos 13 y 14 del proyecto de ley 059 de 2022 Cámara son pena de una inconstitucionalidad.

Finalmente, y en el marco de lo enunciado en el Proyecto Ley 059 de 2022 Cámara de manera respetuosa se solicita tener en cuenta los argumentos aquí planteados y cualquier aclaración o apoyo que sea requerido por parte de la entidad estaremos atentos.


Cordial saludo,

Óscar Julián Castaño Barreto
Director Jurídico

Vo. Bo. Nidia Gómez Pérez, Directora de Formación Profesional 

Copia: H.R. Jairo Humberto Cristo Correa jairo.cristo@camara.gov.co, Marisol Eyiselly Tupaz Sanchez, metupaz@sena.edu.co, Enlace Congreso SENA.

NIS: 2022-01-321183/ NIS: 2022-01-317806/2022-02-362350

Proyectó: cristy Johany García Contreras
Cargo: contratista Grupo conceptos Jurídicos y Producción Normativa
Revisó: Gloria Acosta Contreras 
Cargo: Coordinadora Grupo Conceptos Jurídicos y Producción Normativa