



CONCEPTO SOBRE EL PROYECTO DE LEY N°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”

El Proyecto de Ley 059 de 2022 (Cámara), tiene como objeto dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad, permitiendo su acceso a programas de emprendimiento, vivienda, al sistema de salud, a espacios de participación y de planificación de los entes territoriales, así como el uso de nuevas tecnologías

I. JUSTIFICACIÓN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Entre la justificación que acompaña la presentación del Proyecto de Ley, se encuentra puntualmente la dignificación de los ciudadanos que están en situación de vulnerabilidad el cual debe ser una prioridad para los esfuerzos jurídicos de sus gobernantes. Ahora bien, en el caso particular de las personas con discapacidad (PcD) y sus cuidadores; los primeros han logrado avances importantes en la protección y el cumplimiento de sus derechos, lo cual no significa que aún queden cosas por mejorar. Sin embargo, los cuidadores no han sido visibilizados con esta condición en el marco jurídico de salud que rige el país, generando un reclamo especial de este sector de la población ante la situación crítica por su labor desconocida que amerita de una pronta reacción por parte del Estado.

Las personas dependientes derivadas de una discapacidad, bien sea por la vulnerabilidad asociada con su avanzada edad o por su condición de enfermedad, requieren de un cuidador o cuidadora, y más del 80% de las personas que lo ejercen son mujeres. Esto genera una evidente brecha de género, con el agravante que, dentro de este porcentaje, la mayoría son madres solteras, cabeza de hogar, sin oportunidades educativas, laborales, fenómeno asociado en muchas situaciones a la falta de oportunidades para ambas poblaciones; madres e hijos. Este oficio del cuidado les garantiza a las PCD la realización de las actividades de la vida diaria para su vida digna.

Se proyecta que el cuidador de la PcD 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 no tienen, como se ha evidenciado, 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.



Existe hoy el formato de Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD, que funciona para identificar, ubicar, y caracterizar a las personas con discapacidad en Colombia.¹ Pero, los registros de los cuidadores asociados a PcD son nulos, o no existen, lo cual genera un vacío de información que entorpece cualquier toma de decisión en el tema.

Por lo anterior, se identifican dos problemáticas principales al momento de referirnos a los cuidados; (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. Las cuales son el interés principal del presente proyecto.

II. MARCO LEGAL DEL PROYECTO DE LEY

a. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - ONU

El Proyecto de Ley 059 de 2022 Cámara, desarrolla varios propósitos de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ya que 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 PcD 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”.

b. 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, 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, y la equiparación de oportunidades

¹ Resolución 1239 de 2022, Ministerio de Salud.



para el desarrollo y participación en todos sus ámbitos. El proyecto de Ley 059 de 2022 Cámara está alineado con el fortalecimiento de la capacidad e inserción laboral de las personas cuidadoras y busca diseñar e implementar un programa de formación y cualificación para cuidadores.

c. Ley Estatutaria 1618 de 2013

El proyecto de Ley 059 de 2022 Cámara, responde a lo señalado en 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 consonancia con la 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, 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)

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY 059 DE 2022

El proyecto de Ley 059 de 2022 - Cámara, se presenta con ocho (8) Títulos y 19 artículos, así:

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Identificación de las personas con discapacidad y caracterización de sus cuidadores.

TITULO II

DERECHO A PARTICIPAR EN PROGRAMAS DE EMPRENDIMIENTO Y ACCESO LABORAL FLEXIBLE PARA LOS CUIDADORES

Artículo 3. El Ministerio de Trabajo promoverá planes y programas de emprendimiento,

TITULO III

DERECHO A LA VIVIENDA Y ACCESO A PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA LOS CUIDADORES (AS)

Artículo 4. Derecho a la vivienda de los cuidadores de personas con discapacidad.

Artículo 5. Programas de vivienda no prioritaria.



TÍTULO IV

DERECHO AL ACCESO AL DEPORTE PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD COGNITIVA Y LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 6. Deporte adaptado y paralímpico.

Artículo 7. Deporte adaptado a personas con síndrome de Down.

Artículo 8. Programas de deporte para cuidadores de personas con discapacidad.

TITULO V

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS PARA EL DERECHO A LA SALUD DE LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 9. Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos.

Artículo 10. Apoyo psicosocial para los cuidadores de personas con discapacidad.

Artículo 11. Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.

Artículo 12. Actualización del plan decenal de salud pública.

TITULO VI

ACCESO EFECTIVO EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES

Artículo 13. Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo nacional.

Artículo 14. Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo territoriales.

Artículo 15. Creación de las secretarías de discapacidad.

TITULO VII

MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SUS CUIDADORES

Artículo 16. Proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia.

TITULO VIII

DISPOSICIONES FINALES PARA PROMOVER LA DIGNIFICACIÓN DE LOS CUIDADORES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 17. Eliminación de estereotipos en relación con las personas con discapacidad.

Artículo 18. Espacios gratuitos de televisión pública.

Artículo 19. Vigencia y derogatorias.



IV. SINTESIS DEL ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY DESDE LA POLITICA PUBLICA DE DISCAPACIDAD

Sobre los presupuestos anteriores, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad -CPPPCD como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad (SND), en atención a las funciones asignadas por el art. 33 B del Decreto 1185 de 2021 por el cual se adiciona el Decreto 1784 de 2019, realiza a continuación el siguientes análisis y consideraciones de fondo sobre el Proyecto de Ley 059 DE 2022 (Cámara) de acuerdo con el articulado que estructura el cuerpo del proyecto de ley, resaltando las siguientes observaciones a los artículos a continuación señalados:

1. Artículo 2 del PL dispone:

“Identificación de las personas con discapacidad y caracterización de sus cuidadores. *El Ministerio del Interior, a través del Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- ampliará y actualizará el actual sistema de registro de las personas con discapacidad, que permita además caracterizar a los cuidadores de dichas personas en todo el territorio nacional.*

Este sistema de registro deberá detallar información sobre la clasificación, tipo y grado de la discapacidad de la persona con discapacidad a cargo del cuidador, así como las condiciones profesionales, laborales y socio- económicas del cuidador(a)”.

Observación 1:

Debe recordarse que el Artículo 31 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) exige a los Estados Parte recopilar datos estadísticos y de investigación sobre las personas con discapacidad, con el fin de formular e implementar políticas. Además, dicha Convención estipula que cada Estado tiene la responsabilidad de difundir las estadísticas y asegurar que sean accesibles.

En cumplimiento a esta disposición el proyecto de ley debe tener en cuenta las funciones otorgadas actualmente por la Ley 1618 de 2013 principalmente en su artículo 5 y artículo 10 que rezan lo siguiente:

Artículo 5 - Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión.

“5- Implementar mecanismos para mantener actualizado el registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad, integrados en el sistema de información de la protección social, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social”.



13. Las administraciones territoriales deben incluir en sus planes de desarrollo acciones para fortalecer el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (Rlcpd), integrado al Sistema de Información de la Protección Social (Sispro), e incorporar la variable discapacidad en los demás sistemas de protección social y sus registros administrativos.

Artículo 10 – Derecho a la salud.

“e) Promover el sistema de registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad y sus familias, e incorporar la variable discapacidad en los demás sistemas de protección social y sus registros administrativos;”

Este registro (Rlcpd) se constituye en la base de datos histórica que permitirá seguir haciendo consultas respecto a quiénes hacen parte de él y sus datos de caracterización. Sin embargo, ya no permite actualizaciones ni el ingreso de nuevas personas. A partir de la expedición de la Resolución 113 de 2020 “Por la cual se dictan disposiciones en relación con la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad”, el RLCPD tuvo un cambio fundamental. En adelante para ser incluido en él, el ciudadano deberá ser valorado por un equipo multidisciplinario para certificación de discapacidad, el cual, con base en la aplicación de una serie de instrumentos fundamentados en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud - CIF- determina, de manera objetiva, si la persona efectivamente presenta discapacidad, aclarando que dio registro va orientado únicamente a las Pcd y no a los cuidadores.

Así mismo, el Ministerio de Salud, expidió la Resolución 1239 de 2022, Por la cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad.

Los resultados del procedimiento de certificación de discapacidad se expresan en el correspondiente certificado y se cargan en la nueva versión del RLCPD. Esta nueva versión del RLCPD aún no genera datos estadísticos, sin embargo, es posible identificar avances en la implementación a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo debe recordarse que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 262 de 2004, tiene como objetivos garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y divulgación de la información oficial básica. En este sentido, podrán intercambiar las bases de datos de los registros administrativos a nivel de microdato, sin anonimizar, de forma gratuita y oportuna; en concordancia con el



artículo 155 de la Ley 1955 de 2019.

Por último, con el Decreto 1263 de 2021 *“por el cual se crea el Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad”*, y le otorga a la Consejería Presidencial para la Participación e las personas con discapacidad, o la entidad que haga sus veces como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad (SND), la administración del mismo atendiendo a lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 2404 de 2019.

Dicho decreto dispone además que se estructurará inicialmente con los registros como el Sisbén, Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), bases de beneficiarios del Programa Familias en Acción y de Jóvenes en Acción del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS, el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) y la información de los buscadores(as) de empleo del Servicio Público de Empleo (SPE).

Toda información que repose en dicho observatorio y que sea suministrada por la entidad pública cumplirá con los principios de protección de datos en caso de que recopile, reciba, utilice, transfiera o almacene cualquier dato personal, de acuerdo con la Ley 1581 del año 2012, y demás normas que la complementen. En este Orden de ideas, el proyecto de ley debe ser ajustado.

2. Artículo 3 del PL Dispone:

“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 con 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 estos”.

Observación 2:

Sobre este artículo 3 del PL 059, se observan dos temas precisos, a saber:



- a. Respecto al tema de Trabajo Remoto y el Trabajo en Casa para los cuidadores de las PcD, éste se encuentra regulado en el artículo **2.2.1.6.6.7. del Decreto 555** de 2022, el cual dispone:

“ARTÍCULO 2.2.1.6.6.7. Cuidadores. *El empleador y el trabajador remoto, de mutuo acuerdo, podrán acordar horarios compatibles en los eventos en que el trabajador acredite ser el cuidador único de menores de catorce (14) años, personas con discapacidad o adultos mayores, en primer grado de consanguinidad que convivan con el trabajador remoto, bajo las siguientes condiciones:*

- 1. Que el empleador sea notificado previamente de la situación particular por parte del trabajador.*
- 2. Que el horario no afecte de manera sustancial el giro ordinario de los negocios del empleador.*
- 3. Que exista mutuo acuerdo entre las partes para proceder con la fijación de horarios compatibles.*

PARÁGRAFO. *El establecimiento de horarios compatibles para cuidador único no configurará derecho a estabilidad laboral reforzada”.*

- b. Respecto al tema de la Educación, hay que anotar lo siguiente:

El ejercicio de la autonomía universitaria, de rango constitucional², se señala por nuestra Constitución que las instituciones de educación superior gozan de libertad para fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

En este orden, este artículo propuesto en el PL 059, podría lesionar el principio constitucional de la autonomía universitaria que las sujeta, puesto que mediante una Ley de la República se le ordena la coordinación con otras entidades públicas para 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 estos.

² Artículo 69 Superior. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.



- En la Ley 1618 de 2013, se establece las siguientes medidas en materia de educación para los cuidadores, así:

Artículo 8 - Acompañamiento a las familias.

“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”.

Sumando a lo anterior, debe señalarse además que desde el SENA mediante la Resolución 1726 de 2014 se adoptó la Política Institucional para Atención de las Personas con discapacidad, con el objeto de garantizarle el acceso efectivo a la oferta de servicios 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, a la Familia y/o Cuidadores de Personas con discapacidad.

Así mismo, 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.”

Desde el sector educativo con el Decreto 1421 de 2017, que reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad, y determina las condiciones para la atención en los niveles de preescolar, básica y media, se contempló también acciones orientadas a las familias y cuidadores de las PcD.

Lo anterior, significa que desde el Gobierno Nacional ya se vienen ofertando programas de formación para cualificar a los cuidadores de personas con discapacidad. Por tanto, el objeto del Proyecto de Ley 059 (Cámara), en materia de educación o capacitación de los cuidadores familiares, puede atenderse bajo los presupuestos de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y demás disposiciones normativas que lo reglamentan.



3. Artículo 6 del PL Dispone:

“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco desde su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de las personas con discapacidad e impactar positivamente en la labor de cuidado de sus cuidadores, como apuesta por una vida saludable, desarrollarán un plan decenal con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con discapacidad cognitiva con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos”.

Artículo 7 del PL Dispone:

“Deporte adaptado a personas con síndrome de Down. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Deporte, junto con las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el único propósito de elevar el potencial de las personas con discapacidad e impactar positivamente en la labor de cuidado de sus cuidadores, desarrollarán un plan decenal con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con síndrome de Down en Colombia con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos”. (Sic)

Observación 3:

Estos artículos 6 y 7, están centrados en el desarrollo de un plan decenal de deporte con enfoque diferencial para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva para las personas con discapacidad cognitiva y síndrome de Down con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos. Propuesta que si bien favorece a la población con discapacidad a la fecha ya está contemplado en la Ley 1946 de 2019, cuyo objeto es: reestructurar el sistema paralímpico colombiano, armonizándolo con las normas internacionales vigentes.

Con el propósito de reestructurar el sistema paralímpico colombiano y armonizarlo con las normas internacionales vigentes, ya la Ley 1946 de 2019 y el Decreto 520 de 2021 plasmaron varios lineamientos tendientes a que los organismos deportivos que gobiernan deportes para personas con discapacidad se organicen por deporte o modalidad deportiva, o por discapacidad, de conformidad con los parámetros dictados por el Comité Paralímpico Internacional.

De acuerdo al análisis realizado a estos artículos en materia deportiva, se observa que éstos artículos no son afines con el propósito de la Política Pública de



Discapacidad, ya que uno de los objetivos de esta política es hacer que todos los planes, proyectos y programas incluyan a toda la población con discapacidad sin diferenciar el tipo de discapacidad o clase de discapacidad a la cual pretende favorecer con esta iniciativa.

Por otra parte, estos artículos no están directamente relacionado con la materia y objeto del PL 059 cámara, que pretende "... dignificar el rol de los cuidadores de personas con discapacidad", pues como se anotó anteriormente, están centrados únicamente en la PcD y no en el cuidado.

En este caso, el PL 059 no se observa consagrado en los artículos 158 de la Carta que dispone que "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Así como del artículo 169 superior, según el cual "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".

4. Artículo 9 del PL Dispone:

"Eliminación de cobro de cuotas moderadoras y copagos. *El Ministerio de Salud y Protección Social exceptuará del cobro de cuotas moderadoras y copagos en las EPS a los cuidadores de personas con discapacidad que se encuentren inscritos en el registro de que trata el artículo 2 de la presente ley, en todos los tipos de discapacidad establecidas, y que no reciban remuneración alguna".*

"Artículo 11. Priorización del Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores. *El Ministerio de Salud y Protección Social priorizará a las personas con discapacidad y a sus cuidadores en la entrega de medicamentos, homecare y demás disposiciones del cuerpo médico de las EPS en Colombia".*

"Artículo 12. Actualización del plan decenal de salud pública. *El Gobierno nacional actualizará el plan decenal de salud pública, con el fin de incorporar el desarrollo de una red integral e integrada en salud, que incorpore la educación en discapacidad para la sociedad, así como para las y los cuidadores de personas con discapacidad que hacen parte de la presente ley".*

Observación 4:

En los citados artículos 9, 11 y 12, es claro que el Proyecto de Ley 059 cámara, dispone las siguientes acciones para que el Gobierno a través del Ministerio de Salud y Seguridad Social adelante las siguientes acciones:



- Eliminar el cobro de cuotas moderadoras y copagos
- Priorizar el Homecare para personas con discapacidad y sus cuidadores.
- Actualizar el plan decenal de salud pública

Al respecto, lo cierto, es que dichas acciones presuponen para el Gobierno Nacional asumir esa provisión y tomar las medidas necesarias para que el Sistema General de Seguridad Social en Salud continúe con la cobertura de los servicios del sistema para la totalidad de esta población, por medio de herramientas de presupuesto³.

Lo anterior, implica necesariamente que el PL 059 cuente con el concepto previo del Ministerio de Salud y Protección Social en atención a la Ley 1751 de 2015 y de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 que ya contempla como determinante social en salud a la población que también cuenta con la calidad de cuidador, tal como se observa en la siguiente norma:

“Artículo 9. Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados. Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.”

Ahora bien, respecto del ámbito de atención en salud, es necesario precisar que en cumplimiento de la Ley 1751 de 2015, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) tienen derecho a que le sean suministrados, por parte de su EPS, todos los servicios y tecnologías en salud aprobadas y disponibles en el país, que sean prescritas por el médico tratante, siempre y cuando no correspondan a alguno de los criterios de exclusión establecidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015.

³ El artículo 24 de la Ley 225 de 1995, prevé que el Decreto 111 de 1996 es actualmente el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados



La financiación de estas tecnologías y servicios garantizados a los afiliados del SGSSS está organizada a través de dos mecanismos de protección que coexisten articuladamente, para facilitar la materialización del derecho a la salud.

Por una parte, se tiene el aseguramiento como mecanismo de protección colectiva, que, mancomunando los riesgos derivados de las necesidades en salud de las personas, utiliza instrumentos para inferir y reconocer una prima; tal es el caso de la Unidad de Pago por Capitación – UPC y los presupuestos máximos.

Por otra parte, se cuenta con un mecanismo de protección individual, a través del cual se financia el acceso a servicios y tecnologías que no hacen parte de la protección colectiva, los cuales son financiados con recursos dispuestos por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

Lo anterior indica que si bien, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en salud (SGSSS) tienen derecho a todos los servicios y tecnologías en salud aprobados y disponibles en el país, siempre y cuando no hagan parte de los criterios de exclusión definidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, los determinantes de la salud, según lo establecido en el artículo 9 ibidem, deben ser financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de servicios y tecnologías en salud.

Bajo esa premisa, el Proyecto de Ley 059-22 debe definir las fuentes de financiamiento de este tipo de prestaciones y contar con el análisis de impacto fiscal y el concepto previo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que, el proyecto de ley establece un reconocimiento a los cuidadores familiares de las personas dependientes, sin establecer un monto mínimo y además financiado por un fondo de solidaridad que no tiene garantía de sostenibilidad en el tiempo, además carece del concepto del Min. Hacienda

5. Artículo 13 del PL Dispone:

“Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo nacional. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 9 de la Ley Orgánica 152 de 1994, así:

ARTÍCULO 9o. CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (...)

8. Dos (2) en representación de las personas con discapacidad y sus cuidadores, los cuales serán elegidos de ternas que presenten las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad. (...)



Artículo 14. Participación de los cuidadores de personas con discapacidad en los planes de desarrollo territoriales. *Modifíquese el inciso tercero del artículo 34 de la Ley 152 de 1994⁴, el cual quedará así:*

ARTÍCULO 34. CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN. (...)

Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, y de personas con discapacidad o sus cuidadores. (...)

Parágrafo: *Los cuidadores inscritos en el registro nacional de personas con discapacidad tendrán un espacio activo con voz en la formulación de los planes de desarrollo a nivel local y nacional y los planes decenales de salud pública.*

Observación 5:

Este artículo se analiza a partir de lo señalado en la Ley 152 de 1994, al indicar que estos temas son parte de una “Ley Orgánica” y como tal tiene reserva de trámite y exigencias de forma especiales para su trámite. Así mismo lo consagra la Constitución Política Nacional en los artículos 151 y 352, que rezan:

Artículo 151: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 352: “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”. (Subrayado fuera de texto).

⁴ Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo



Según estos mandatos constitucionales, las Leyes Orgánicas, por su orden jerárquico no pueden ser reformadas por leyes ordinarias, pues se configuraría un vicio de inconstitucionalidad.

Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado que se presenta “violación de la reserva de ley orgánica” cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. (Sentencia C-052 de 2015, reitera Sentencia C-600A de 1995) esta misma jurisprudencia señala que:

“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 especiales⁵, 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 (...)”

De suerte que, el Proyecto de ley 059 cámara que se proyecta como una ley ordinaria, no puede modificar la Ley orgánica 152 de 1994, pues constituye un vicio de inconstitucionalidad por contener disposiciones de asuntos que tienen reserva de trámite y exigencias de forma especiales consagrados en la constitución política.

6. Artículo 16 del PL Dispone:

“Proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, desarrollarán e implementarán proyectos investigativos sobre discapacidad en Colombia y sobre las personas que cumplen la labor de cuidado, que permitan la actualización permanente del panorama de las personas con discapacidad y sus cuidadores en Colombia. Observatorio Nacional.

Parágrafo. Financiación a proyectos de investigación sobre discapacidad en Colombia. El Ministerio de Ciencia y Tecnología desarrollará un fondo especial para promover la investigación científica de la discapacidad en Colombia”.

⁵ En concordancia con el artículo 151 de la Constitución Política “las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”



Observación 6:

Sobre el tema de investigación en Colombia, es de recordar que la Presidencia de la República modificó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) a través del Decreto 1666 de 2021 coordinado a la fecha por el Ministerio de Ciencia y Tecnología con el objetivo de mejorar la gobernanza y lograr una mejor articulación entre los distintos actores, nacionales e internacionales que fomentan y hacen investigación científica, desarrollo tecnológico y la innovación para que Colombia avance hacia una sociedad basada en el conocimiento.

Por otro lado, se estableció en dicho decreto que el sistema (SNCTI) debe contar con la participación integral de la sociedad civil, las agremiaciones, sociedades científicas, comunidades étnicas, empresas, la academia, institutos de investigación y el gobierno, para consolidar una sociedad basada en el conocimiento. En este sentido el Sistema Nacional de Discapacidad también participaría en esta labor de investigación ya que es propio de diferentes entidades del sector de la función pública, adelantar estudios e investigaciones poblacionales de forma que le permita a Colombia avanzar hacia una sociedad basada en el conocimiento, como instrumentos determinantes de la dinámica del desarrollo económico, social y ambiental.

De acuerdo a esta función de investigación propuesta con enfoque de discapacidad, se precisa que en el Decreto 1263 de 2021 por el cual se crea el Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad, se contempló esta labor al señalar en como objeto del observatorio *“recopilar información, hacer seguimiento, análisis, investigación y recomendaciones a la implementación de las políticas públicas de discapacidad e inclusión social, planes, programas y proyectos que tienen incidencia en la inclusión social y productiva de las personas con discapacidad”* (Art. 2.7.1.1.2).

Debe señalarse que este Observatorio Nacional de Inclusión Social y Productiva para Personas con Discapacidad, está a cargo de la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad o de quien haga sus veces, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley 1955 de 2019 en concordancia con el Decreto 1170 de 2015.

6. Artículo 17 del PL Dispone:

“Eliminación de estereotipos en relación con las personas con discapacidad.
La Alta Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad desarrollará un programa de sensibilización dirigido al sector público y, con el fin de generar las herramientas que permitan la eliminación de las barreras



y estereotipos culturales, sociales y políticos que existen de la población con discapacidad y de sus cuidadores.

Observación 7:

Este artículo 17 del PL 059 Cámara, debe analizarse a partir de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1618 de 2013 ya que ordena a todas las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad garantizar el ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión, como responsables de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, debiendo asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos, de conformidad con el artículo 3° literal c), de Ley 1346 de 2009.

En tal sentido, debe reiterarse que los programas de sensibilización dirigido al sector público, ya es una obligación de todas las entidades públicas en todos los niveles, tanto del orden nacional como territorial en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad creado por la Ley 1145 de 2007 en la cual se dispuso lo siguiente:

*“**Artículo 5°.** Para garantizar en el nivel nacional y territorial la articulación de las políticas, los recursos y la atención a la población con y en situación de discapacidad conforme los principios enumerados en el artículo 3° de esta ley, organizase el Sistema Nacional de Discapacidad, SND, como el mecanismo de coordinación de los diferentes actores que intervienen en la integración social de esta población, en el marco de los Derechos Humanos, con el fin de racionalizar los esfuerzos, aumentar la cobertura y organizar la oferta de programas y servicios, promover la participación de la población fortaleciendo su organización, así como la de las organizaciones públicas y de la sociedad civil que actúan mediante diversas estrategias de planeación, administración, normalización, promoción/prevenición, habilitación/rehabilitación, investigación, y equiparación de oportunidades”.*

Por último, es de recordar que la Consejería Presidencial para la Participación de las personas con discapacidad, es una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, entidad de naturaleza especial que modifica su estructura administrativa de acuerdo a las prioridades del Gobierno Nacional. De allí que en aras de poder determinar esta iniciativa del artículo como una función específica de la Consejería primero debería contemplarse en su decreto de estructura del DAPRE, pero, aun así, esta función debería desarrollarse en consonancia con lo dispuesto por las normas vigentes que desarrollan el marco de la Política Pública de Discapacidad, como son la Ley 1145 de 2007 y Ley 1618 de 2013.



V. En cuanto a la solución sistemática de la Problemática del “Cuidado” -

El Proyecto de Ley 059 de 2022, compromete al sector salud, educación y deporte en mayor medida, sin embargo el tema de cuidado se debe analizar con una visión más amplia, sistémica e integral, que implica contar con la participación de distintos sectores administrativos, como una apuesta de articulación y corresponsabilidad, que disponga de los recursos para el desarrollo gradual de planes, programas para atender a las personas que representen a la población que cumpla con la función de “cuidado” no solo para las personas con discapacidad teniendo en cuenta que puede presentarse “el cuidado” en todo el ciclo de la vida.

Con este propósito el Gobierno Nacional creó la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado, mediante el Decreto N°1228 del 18 de julio de 2022 a cargo del Departamento Nacional de Planeación-DNP, con el fin de desarrollar una política pública de cuidado integral que contemple la articulación y coordinación de sistemas e instancias interinstitucionales e intersectoriales para la implementación de la Política Nacional de Cuidado, que atiendan no sólo las necesidades de las personas que cumplen con la función de cuidado sino que además incluya las necesidades de las poblaciones sujetas de cuidado que incluye no solo a las personas con discapacidad sino también a los adultos mayores, niños y niñas, adolescentes, entre otras poblaciones.

VI. Análisis de impacto fiscal –

La propuesta legislativa tiene un contenido fiscal amplio, que debe ser analizado para determinar su viabilidad presupuestal.

Al respecto, en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se establece:

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. 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 lo anterior, el análisis de impacto fiscal de la norma propuesta requiere también del concepto del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, requisito sin el cual no se podrá avanzar en el trámite legislativo del PL 059-22.

VII. CONCLUSIONES DEL CONCEPTO

Este despacho atendiendo la solicitud del honorable Secretariado General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, concluye que por las razones antes expuestas, el proyecto de Ley 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*”; debe ser reformulado en su articulado, ya que no se atendieron las normas superiores de orden constitucional y legal vigentes, entre ellas la Ley 1145 de 2007 y la Ley 1618 de 2013, tanto en la exposición de motivos como en el alcance de su articulado; recordando que la solución a la problemática del “cuidado” debe ser considerada de manera intersectorial e intersistemica y no exclusiva de algunos sectores del Gobierno Nacional.

Por ende, se solicita estudiar las observaciones y/o sugerencias relacionadas en el presente concepto o proceder a su archivo.

Sumado a lo anterior, es importante recordar la responsabilidad del legislador cumplir con el mandato señalado en la Ley 819 de 2003, al señalar que es necesario que, tanto en la exposición de motivos del proyecto de Ley como en las ponencias de trámite respectivas, incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional con la cual se garantizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la propuesta legislativa; en este sentido, es necesario contar con el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, frente a la consistencia de los costos fiscales y la fuente de ingreso, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ya que a la fecha no se observa dicho concepto.

La Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad,



como ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad – SND, ratifica el compromiso de contribuir proactivamente en la labor legislativa en favor de la garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

Se recuerda que el presente escrito se emite, en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 y presenta como un criterio orientador, en este caso para coadyuvar el desarrollo de las funciones del legislador.

Cordialmente,

DIANA ALEXANDRA OLAYA ARCINIEGAS
Consejera Presidencial (E) para La Participación de las Personas con
Discapacidad

Elaboro: ICCHT/ SCJ
Reviso: SCJ/
Aprobó: DOA