



3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Presidente

JULIAN DAVID LÓPEZ TENORIO
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2025-078376
Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2025 17:25

Radicado entrada
No. Expediente 61648/2025/OFI

Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de Ley No. 119 de 2024 Senado - 602 de 2025 Cámara “[p]or medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

En atención a las solicitudes de impacto fiscal presentadas por la Honorable Representante MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE y el Honorable Senador FABIAN DÍAZ PLATA y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto “(...) *garantizar un reconocimiento económico para los cuidadores de personas con discapacidad severa (grave), que requieran asistencia total en su movilidad, alimentación o atención de necesidades básicas*”².

Para el efecto, el proyecto:

- 1)** Determina los requisitos que deberán cumplir las personas para tener derecho a un cuidador, dentro de los que se destaca:
 - i) Encontrarse debidamente autorizado por la EPS y certificado por el médico tratante;
 - ii) Tratarse de una persona con discapacidad grave ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica y que dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas;
 - iii) Pertenecer a un núcleo familiar que presente un Ingreso Base de Cotización (IBC) inferior a seis (6) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).
- 2)** Establece que el reconocimiento económico a favor de los cuidadores en ningún caso podrá ser inferior al 75% de un salario mínimo legal mensual vigente y que deberá ser pagado inicialmente por parte de las EPS, o quienes hagan sus veces, con cargo a los presupuestos máximos, recobros o el mecanismo que los modifique o complemente. De igual manera, la propuesta determina que los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los

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

² Gaceta del Congreso de la República No. 1571. Página 21.

Continuación oficio

cuidadores se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.

3) Señala que Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, las cajas de compensación familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), coordinará el desarrollo de acciones y estrategias que fortalezcan las competencias de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de conformidad con la Ley 2297 de 2023.

4) Indica que será obligación de las EPS, o quienes hagan sus veces, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores. Adicionalmente, que las EPS, o quienes hagan sus veces, realizarán visitas de manera periódica a las viviendas de los beneficiarios y establecerán las acciones a que haya lugar en caso de irregularidades, de acuerdo a la reglamentación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

5) Finalmente, la propuesta normativa crea el registro nacional de cuidadores de personas con discapacidad y señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento de la ley.

• Análisis fiscal de la medida de reconocimiento económico a favor de los cuidadores³

El reconocimiento económico de mínimo el 75% de un salario mínimo legal mensual vigente para los cuidadores de personas en condición de incapacidad severa generaría una presión fiscal para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) específicamente sobre el rubro de presupuestos máximos, lo que podría desbordar su capacidad fiscal.

Para realizar la proyección sobre la potencial población beneficiaria de la medida, se tomaron datos reportados en el estudio "Análisis de la situación de las personas con discapacidad en Colombia: entre avances y retos" de la ONU Mujeres, UNFPA y Unicef⁴, que señala que en Colombia se han registrado 3.974.522 personas con discapacidad conforme a la definición del Grupo de Washington, de las cuales, el 38.2% requieren de asistencia por parte de otra persona, lo que correspondería a aproximadamente 1.5 millones de personas.

Considerando lo anterior, si cada persona en situación de discapacidad que requiere asistencia contara con un cuidador a su cargo y a este se le reconociera un salario mínimo legal mensual vigente – SMLMV, es decir, \$1.423.500, el costo de la medida correspondería a **\$25 billones anuales**.

Por su parte, si se les reconociera el 75% de un SMLMV, es decir, \$1.067.625, el costo ascendería a **\$19 billones anuales (precios 2025)**. Estas estimaciones se presentan sin desconocer que el costo real dependerá de la situación económica de cada grupo familiar y de su capacidad económica para poder optar o no al apoyo económico.

Al respecto, resulta oportuno indicar que, en términos generales las tecnologías en salud en Colombia se financian con recursos de UPC y de presupuestos máximos. Los presupuestos máximos son un mecanismo creado por el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019⁵, en virtud del cual, a las EPS de ambos regímenes se les asigna un presupuesto anual con el que deben realizar la gestión y garantizar a todos los afiliados la prestación de los servicios y tecnologías que no son cubiertos con la UPC y solo de forma excepcional, los servicios y tecnologías excluidos del PBS, que deben ser cubiertos por el sistema, por ejemplo, por orden judicial.

Sobre el particular, se destaca que el servicio de cuidadores no corresponde a un servicio de salud propiamente dicho, sino que se trata de un servicio complementario que garantiza el disfrute del derecho fundamental a la salud. En este orden de ideas, por no ser un servicio de salud, no hace parte del PBS, ni de los servicios que deben ser prestados por el Sistema. Así

³ Memorandos 3-2025-015992 y 3-2025-019169 de 18 de septiembre y 30 de octubre de 2025, respectivamente.

⁴ Análisis de la situación de las personas con discapacidad en Colombia en 2021. Entre avances y retos. Disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-05/Discapacidad.pdf>

⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

Continuación oficio

las cosas, en los términos en los que se encuentra propuesto en la iniciativa, el reconocimiento económico no debería ser financiado con recursos de presupuestos máximos ni del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso resaltar que este Gobierno está comprometido con un sistema de salud garantista, universal, basado principalmente en un modelo de salud preventivo y predictivo. Así lo hizo saber desde las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que cimientan la Ley 2294 de 2023 "[p]or el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida'". Sobre este particular, las bases exponen que el Gobierno nacional buscará hacer efectiva la Atención Primaria de Salud APS, a través de la reorientación de los servicios de salud y el cumplimiento efectivo de las competencias de los integrantes del Sistema de Salud, la consagración de determinantes sociales en el marco del modelo preventivo y predictivo, una mayor gobernanza del sistema de salud, mejores sistemas de información en salud, acceso equitativo a medicamentos dispositivos médicos y otras tecnologías y el fortalecimiento de la Política de ciencia, tecnología e innovación en salud⁶.

Con fundamento en lo expuesto, este Gobierno, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, radicó el día trece (13) de septiembre de 2024, el proyecto de Ley 312 de 2024 Cámara⁷, "[p]or medio del cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"⁸, el cual cursa su trámite legislativo.

Al respecto, el artículo 28 del informe de ponencia propuesto para tercer debate⁹, prevé que por su carácter de servicio social complementario en salud, será competencia del Ejecutivo determinar tanto la fuente de financiación como la población beneficiaria y su cobertura, precisando que estos servicios deberán continuar siendo financiados de la manera que se hace en la actualidad, con cargo a las mismas fuentes y hasta tanto se dispongan de nuevos recursos. Conforme a lo expuesto, se invita a los autores y ponentes del proyecto bajo estudio a proponer, debatir y concertar este tipo de propuestas en el marco del trámite legislativo de la reforma a la salud.

• Análisis fiscal de las disposiciones que establecen competencias en cabeza de entidades del orden nacional¹⁰

Paralelo al reconocimiento del beneficio económico a favor de los cuidadores de personas discapacitadas, el proyecto de ley incorpora las obligaciones del Gobierno nacional de i) desarrollar acciones y estrategias que fortalezcan las competencias de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores, ii) crear el registro nacional de cuidadores de personas con discapacidad y específicamente para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público iii) realizar las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento de la ley.

De conformidad con el EOP, cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Sobre el particular, resulta preciso indicar que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones¹¹. Es así como en la ley anual de presupuesto se asignan los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en forma global y cada una de ellas los distribuye de acuerdo con sus necesidades de gasto y la priorización de los mismos, para dar cumplimiento a sus metas tal como lo indica el EOP en el artículo 110.

⁶ Bases del Plan Nacional de Desarrollo Páginas 89 a la 92. Se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversione..>

⁷ Proyecto de ley número 410 de 2025 Senado, 312 de 2024 Cámara, acumulado con el proyecto de ley número 135 de 2024 Cámara.

⁸ Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.camara.gov.co/reforma-a-la-salud-10>

⁹ Gaceta del Congreso de la República No. 1001 de 2025.

¹⁰ Memorando 3-2025-019169 de 30 de octubre de 2025.

¹¹ Artículo 39, Decreto 111 de 1996.

Continuación oficio

En este orden de ideas, de hacerse ley el proyecto, el gasto que estas propuestas generarían tendría que estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

• Consideraciones finales

Teniendo en cuenta los comentarios anteriores y las implicaciones fiscales del proyecto de ley por el gasto que podría conllevar su implementación, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias¹². Al respecto, si bien no se exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal, sí es necesario que exista alguna consideración al respecto.

De acuerdo con el alto tribunal, para el cumplimiento del artículo en mención, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas que el Congreso cuente con información que le permita identificar el costo real de la propuesta, el grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y el origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal¹³.

En este sentido, se considera indispensable revisar la fuente específica o fuente adicional de financiación del proyecto, teniendo en cuenta que, la iniciativa en lo correspondiente al beneficio económico a favor de los cuidadores de personas discapacitadas podría implicar un impacto fiscal de aproximadamente **19 billones anuales** que no ha sido previsto en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del sector. Adicionalmente, es importante considerar que, respecto de las funciones establecidas en cabeza de entidades del orden nacional, el gasto que las propuestas generarían tendría que estar supeditado a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin y a las priorizaciones de los sectores involucrados.

• Concepto final

En el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y dadas las consideraciones expuestas en el presente documento, este Ministerio rinde concepto no favorable de impacto fiscal respecto del proyecto de ley del asunto y solicita que lo anteriormente expuesto sea tenido en cuenta para las deliberaciones legislativas respectivas.

Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DGRESS/OAJ

Proyecto: María Camila Pérez Medina

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa

Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa - Secretario General de la Cámara de Representantes

¹² Ver entre otras: Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

¹³ *Ibidem*.

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS
GALINDO