



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1025

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 069 DE 2023 CÁMARA

por el cual se garantiza la educación preescolar y media.

Bogotá, julio de 2023

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto: Proyecto de Acto Legislativo número 069 de 2023, por el cual se garantiza la educación preescolar y media.**

Respetados Señores,

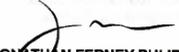
En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 219 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el **proyecto de acto legislativo, por el cual se garantiza la educación preescolar y media.**

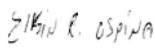
De tal forma, presentamos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

De los honorables Congressistas,

  
ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ  
Senadora de la República

  
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

  
JONATHAN FERNEY PULIDO H  
Senador de la República



ELKIN RODOLFO OSPINA  
Representante a la Cámara



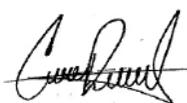
JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA  
Representante a la Cámara



JAIME RAUL SALAMANCA  
Representante a la Cámara



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
Representante a la Cámara



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCIA RIOS  
Representante a la Cámara



WILMER CASTELLANOS H  
Representante a la Cámara



CAROLINA GIRALDO BOTERO  
Representante a la Cámara



OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de Agosto del año 2023  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo  
No. 069 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito por H. R. Elkin  
Rodrigo, H. S. Ana Carolina Espitia

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 069 DE 2023 CÁMARA**

*por el cual se garantiza la educación preescolar y media.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia el cual quedará así:

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura, con el objeto de aportar al desarrollo económico del país.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los **tres** y los **dieciocho** años de edad y que comprenderá como mínimo, tres años de preescolar y nueve de educación básica y **dos de educación media**. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

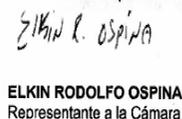
Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

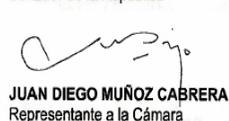
De los honorables Congresistas,

  
ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ  
Senadora de la República

  
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

  
JONATHAN FERNEY PULIDO H  
Senador de la República

  
ELKIN RODOLFO OSPINA  
Representante a la Cámara

  
JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA  
Representante a la Cámara

  
JAIME RAUL SALAMANCA  
Representante a la Cámara

  
DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO  
Representante a la Cámara



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO  
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCIA RÍOS  
Representante a la Cámara



WILMER CASTELLANOS H  
Representante a la Cámara



CAROLINA GIRALDO BOTERO  
Representante a la Cámara



OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Alianza Verde

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de acto legislativo tiene por objeto mejorar la calidad educativa reduciendo las brechas hoy existentes garantizando de manera obligatoria los tres años de educación preescolar teniendo en cuenta que es en la primera infancia, es decir, el periodo de 0 a 5 años una etapa clave en el desarrollo social, físico, emocional, cognitivo y de lenguaje y al no ser obligatorio, se ofrece el ciclo completo de formación preescolar principalmente en instituciones privadas a las cuales acceden en su mayoría las familias de mayores ingresos.

Asimismo, esta reforma Constitucional pretende establecer como obligatoria la educación media, esto es, los grados, décimo y once en el bachillerato los cuales constituyen una etapa clave en la orientación vocacional para que los estudiantes puedan definir su interés en el acceso a educación superior en todos los posibles niveles.

### II. MARCO LEGAL

#### • Fundamentos Constitucionales

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (artículo 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (artículo 219 y s.s.), requisitos que cumple el presente proyecto.

Asimismo, el artículo 44 de Constitución Política de Colombia establece dentro de los derechos de los niños el derecho a la educación y que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás por lo cual con el presente proyecto se busca garantizar la equidad en el acceso a los tres grados de la educación preescolar.

#### • Fundamentos Legales

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni

la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

- **Fundamentos Jurisprudenciales**

La Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003 reitera la facultad con que cuenta el Congreso de la República para que por iniciativa propia y con el respaldo de 10 Congresistas se puedan proponer y tramitar reformas Constitucionales.

Por otro lado, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia entre otras las Sentencias: T-402/92, T-178/93, T-256/93, T-290/93, T-326/93, T-500/93, T-608/95, T259/96, T787/06, T 1030/06, T389/20, ha tutelado y protegido el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.

### III. ANTECEDENTES

El presente proyecto de acto legislativo fue presentado en el primer periodo legislativo de la legislatura 2022-2023 ante la Cámara de Representantes, siendo el **Proyecto de Acto Legislativo número 081 de 2022 Cámara** el cual se acumuló con el **Proyecto de Acto Legislativo número 027 de 2022 Cámara** y fue aprobado en los dos debates de primera vuelta en Cámara de Representantes; al hacer tránsito a Senado recibió la numeración de **Proyecto de Acto Legislativo número 42 de 2022 Senado**; al no completar los debates necesarios en primera vuelta en el Senado de la República se archivó por trámite; teniendo en cuenta la gran importancia de la educación preescolar en los niños del país se radica nuevamente la presente iniciativa.

En la Constitución Política de Colombia en el artículo 67 entre otras se estableció la obligatoriedad de la educación definiendo como obligatorio un año de educación preescolar y los 9 años de educación básica.

Posteriormente este artículo fue reglamentado por la Ley 115 de 1994 conocida como Ley General de Educación, en la cual en el artículo 11 define los tres niveles de educación que son preescolar, básica y media; estableciendo que la educación preescolar tendrá mínimo un año, la educación básica nueve años y la educación media dos años; asimismo, en los artículos 15 a 18 definen la estructura de la educación preescolar y de los artículos 27 al 35 la estructura de la educación media.

A través del Decreto número 2247 de 1997 se reglamenta la educación preescolar en Colombia, estableciendo que se ofrecerá de los 3 a los 5 años de edad y que comprende tres grados; adicional estableció en el artículo 3º que “Los establecimientos

educativos, estatales y privados que presten el servicio público de educación preescolar, deberán hacerlo, progresivamente, en los tres grados establecidos”. A pesar de la progresividad establecida, como se observará en apartes posteriores es muy baja la cobertura de educación inicial y aún más en sus tres grados.

### IV. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de reforma constitucional se sustenta en evidencia científica, presenta la necesidad de cobertura en Colombia, en recomendaciones que se han presentado en diferentes instancias, en convenciones de las cuales Colombia hace parte así como en evidencia de las diferencias en los resultados obtenidos en pruebas saber por personas que tuvieron la oportunidad de asistir a educación preescolar frente a quienes no contaron con esa oportunidad.

- **Importancia de la Educación Preescolar:**

Entre las primeras veces que se mencionó la importancia de la educación preescolar fue por parte de la médico y pedagoga María Montessori hacia el año 1907 en Italia al decidir fundar la primera Casa del Bambini un lugar donde los niños y niñas tuvieran la oportunidad de aprender siguiendo sus innovadores métodos.

En el ambiente de las casas de los niños se pudo mostrar que niños entre los tres y los cuatro años tenían potencial de aprender a leer y escribir. Se comprobó que la sociedad estaba desperdiciando los años más preciosos de la vida de la niñez y obstaculizando su desarrollo personal, social y psíquico, basado en un criterio equivocado que consistía en creer que sólo es posible el aprendizaje de la lectoescritura a partir de los seis años.

En Italia, en esa época, la educación antes de los seis años estaba prohibida. Fue la primera en hablar de la importancia de la educación preescolar. Señalaba que la educación debía ser para la vida y se debía ofrecer a partir del nacimiento.

Desde el nacimiento hasta los seis años se presenta el periodo de la sensación. Los niños tocan, golpean, examinan, agitan y hasta destruyen. Sus manos se entretienen con una u otra cosa, aprovechando cada oportunidad para investigar el mundo en 13 que viven. “El sentido del tacto es más importante para los niños más pequeños que para los mayores o para los adultos”. El crecimiento y la actividad van de la mano<sup>1</sup>.

La importancia del nivel de Educación Inicial también conocido como educación preescolar, el cual corresponde al periodo de 0 a 6 años, se destaca en su influencia en el desarrollo infantil;

1 MORENO, O. CONTEXTO Y APOORTE DE MARÍA MONTESSORI A LA PEDAGOGÍA, A LA CIENCIA Y A LA SOCIEDAD DE SU MOMENTO. Consultado en: <http://soda.ustadjustancia.edu.co/online/pagioaimagenes/PRESENTACIONESyponENCIAS/Memorias%20Ponencias/Boqota/Pedagogia%20con%20enfasis/Mesa%201%20septiembre%2020/Oliverio%20moreno.pdf>

por ello la necesidad de aprovechar al máximo las potencialidades de los niños en estas primeras edades.

Tanto la fisiología, como las ciencias de la salud, la sociología, la psicología y la educación han evidenciado la importancia de los primeros años de vida, no solo para el desarrollo de la inteligencia, sino para el adecuado desarrollo cognitivo, psicomotor, moral, sexual y social de las personas, así como el desarrollo del lenguaje.

Durante los primeros años de vida se produce la mayor parte del desarrollo de las células neuronales, y la estructuración de las conexiones nerviosas en el cerebro; este proceso depende de diversos factores tales como: la nutrición y salud; no obstante, también influye en gran medida la calidad de las interacciones con el ambiente y la riqueza y variedad de estímulos disponibles. Esto ha sido evidenciado en investigaciones cuyos resultados demuestran que la mayor parte del desarrollo de la inteligencia en los niños se produce antes de los 7 años de edad<sup>2</sup>.

La Comisión de las Comunidades Europeas en 1995 afirmó: “*se observa que los alumnos que disfrutaban de una eficiente educación preescolar superan en promedio mejor su escolaridad que los demás, siguen estudios más largos y parecen insertarse más favorablemente*”. Con estos señalamientos, se puede afirmar que el beneficio de la atención educativa en los primeros años de vida para el desarrollo del país se deriva en que esta educación, no solo tiene efectos positivos individuales y a corto plazo, sino que además, tiene efectos sociales y económicos a lo largo de la vida.

Las relaciones entre Educación Inicial, empleo y productividad económica, así como los estudios costo-beneficio en este ámbito, tienden a mostrar una rentabilidad potencialmente elevada de la inversión en los primeros años de la infancia<sup>3</sup>.

Las desigualdades económicas y sociales presentes en el seno de nuestras sociedades se ven sostenidas y reforzadas por las existentes en las condiciones de vida de los niños durante las primeras etapas del desarrollo. Como en una espiral sin fin, los niños más desfavorecidos cultural y económicamente ven limitado su desarrollo mental y su preparación para la escolaridad, quedando rezagados respecto de los que tienen mayores posibilidades y siendo

relegados a peores condiciones de vida como adulto<sup>4</sup>.

La Educación Inicial constituye un nivel educativo fundamental para el avance pleno del ser humano, por cuanto en esta etapa de la vida se estructuran las bases del desarrollo neuronal, intelectual y de personalidad y se suceden las adquisiciones cognitivas más importantes; Por esta razón en esta etapa de la vida la educación debe ser formativa y no solo de cuidado y custodia<sup>5</sup>.

#### • Cifras en Colombia de Inasistencia y Cobertura en Primera Infancia

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de su documento Visión Colombia 2019 diagnostica que los niños que logran acceder a los programas de asistencia infantil o educación formal, lo hacen en su mayoría a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (45 %) y a guarderías o preescolares del sector privado (26 %). Teniendo en cuenta la importancia, que tiene en el desarrollo del menor, la calidad de la educación inicial, es preocupante el hecho de que la mayoría de la oferta escolar a este nivel (72,3 %) solo ofrezca servicios asistenciales, dejando a un lado los componentes pedagógicos y de aprestamiento para niveles superiores<sup>6</sup>.

Estas cifras se articulan por las presentadas por el exrector de la Universidad Nacional Moisés Wasserman en su libro La Educación en Colombia en el cual además de resaltar la importancia de la educación en la primera infancia y que la misma no sea solo de cuidado sino también formativa, también establece que Para el 2014 recibían atención integral en la primera infancia más de un millón de niños y en el año 2018 se llegó a 1'360.000 infantes lo que corresponde a una cobertura del 28%, aclarando que es en general sin identificar de ese porcentaje cuantos además del cuidado reciben educación formativa. Por otro lado, establece que a 2019 el 75% de los infantes de 0 a 5 años no reciben servicios educativos del Estado; esta situación se presentaba justo antes de la pandemia, periodo en el cual se hizo mucho más crítico la prestación de los servicios por lo cual se estima que ese porcentaje aumentó<sup>7</sup>.

2 ESCOBAR, F. Importancia de la educación inicial a partir de la mediación de los procesos cognitivos para el desarrollo humano integral; Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/761/76102112.pdf>

3 Myers, R. (2000). Atención y Desarrollo de la Primera Infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. Revista Ibero Americana de Educación. [Revista en línea] 22. Consultado en: <http://www.campus-oei.org/revista/framenove-dades.htm>

4 Egido, R. (2000b). Educación Infantil y Estimulación Adecuada. [Documento en línea].

Disponible: [http://www.campus-oei.org/revista/frame\\_novedades.htm](http://www.campus-oei.org/revista/frame_novedades.htm)

5 MORENO, O. CONTEXTO Y APORTE DE MARÍA MONTESSORI A LA PEDAGOGÍA, A LA CIENCIA Y A LA SOCIEDAD DE SU MOMENTO. consultado en:

<http://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea/paqinainimagenes/PRESENTACIONESyPONENCIAS/Memorias%20Ponencias/Bogota/Pedagogia%20con%20enfasis/Mesa%201%20septiembre%2020/Oliverio%20moreno.pdf>

6 DNP. (2019). Visión Colombia 2019. Bogotá, D. C.: DNP.

7 Wasserman, M. La Educación en Colombia, Grupo editorial Pegüin, 2021.

Asimismo, de acuerdo a información reportada por el Ministerio de Educación Nacional, la población de primera infancia para el año 2022 se relaciona a continuación:

Grupo de Edad	Hombres	Mujeres	Total
0	383.917	376.334	770.251
1	384.689	377.716	772.405
2	387.304	380.631	777.935
3	401.919	385.512	787.431
4	406.107	389.678	795.786
5	406.239	389.574	795.813
<b>Total general</b>	<b>2.400.175</b>	<b>2.299.446</b>	<b>4.699.621</b>

El Ministerio de Educación indica que en articulación con el ICBF se brinda la atención integral de primera infancia que incluye educación inicial, tradicional y la educación preescolar con lo cual en conjunto se da cobertura a 2'250.922 que corresponde a una cobertura del 47,9%, pero la mayor proporción de esta cobertura corresponde al ICBF y una menor proporción a la educación formativa en preescolar como se evidencia a continuación:

Como se observa de la cobertura que se brinda a la primera infancia solo el 37,7% corresponde a educación formativa de preescolar, pero si se determina en base al SIMAT reportado por el MEN la cobertura de atención preescolar con base a los niños y niñas entre 3 y 5 años que en ese grupo de edad se encuentra un total de 2'379.030 con lo cual la cobertura total para educación preescolar es de tan solo 38,3% al registrarse matriculados en educación preescolar un total de 912.438 niños y niñas en 2022; en la siguiente tabla se relaciona el tipo de institución que brinda la atención y de acuerdo a la edad a que cobertura corresponde para cada grado.

GRADOS	OFICIAL	NO OFICIAL (ABIERTA / PRIVADA)	TOTAL	Cobertura para grupo de edad	% de cobertura brindada por institución oficial	% de cobertura brindada por institución privada
Prejardín	12.258	56.647	68.905	8,8%	18%	82%
Jardín	28.312	94.126	122.438	15,39%	23%	77%
Transición	571.023	150.072	721.095	80,8%	78%	11%

Como se evidencia la cobertura de grado transición es superior al 90% por ser obligatoria mientras para prejardín y jardín la cobertura es de apenas 9% y 15% **evidenciando así la necesidad de establecer como obligatoria los 3 niveles de educación preescolar y que se ofrezca de manera universal en instituciones oficiales.** Asimismo, para prejardín y transición la cobertura brindada por instituciones oficiales solo está alrededor del 20% mientras que transición llega a cerca del 80% **demostrando la gran brecha que existe para acceder a los grados de prejardín y Jardín** que se cubre principalmente por instituciones privadas a las cuales pueden acceder las familias con mayor ingreso de recursos.

• **Cobertura por Niveles de Educación:**

En las cifras publicadas por el Ministerio de Educación en el portal datos abiertos de las estadísticas de educación preescolar, básica y media por departamento, se encuentra que para educación preescolar se reporta cobertura únicamente del grado transición, lo cual no permite obtener con claridad cuál es la cobertura de educación formativa para los tres grados de preescolar, pues si bien para el año 2019 el ICBF reportó cobertura de 30% de atención integral en primera infancia, como se evidenció en el acápite anterior esta atención corresponde principalmente al cuidado; a pesar de esta deficiencia estadística a continuación se presenta el promedio en los departamentos de la cobertura neta por nivel educativo para 2020:

- Transición: 61%
- Primaria: 86,1%
- Secundaria: 72,9%
- Media: 41%

Como se observa, la tasa de cobertura más alta corresponde a primaria y secundaria (hasta grado noveno), que hace parte de la educación básica la cual constitucional y legalmente es obligatoria, por lo cual se evidencia la necesidad para que dentro de las estrategias para poder ampliar cobertura en educación tanto en nivel preescolar como en nivel de educación media, se hace necesario establecerla como obligatoria en rango constitucional y legal.

• **Recomendaciones del Plan Decenal:**

El Plan decenal de Educación es la política pública que marcará el norte de Colombia en Educación cada 10 años, se construye en cumplimiento al artículo 72 de la Ley 115 de 1994, y sí bien en la ley se establece que en este plan se deben incluir las acciones para cumplir los mandatos legales y constitucionales respecto a educación, sin embargo, desafortunadamente no se establece obligatoriedad en los lineamientos que se establezcan en ese plan. Es así como el mismo Ministerio de Educación lo define como: *“un mecanismo único de consulta, en el que la educación se convierte en un compromiso de TODOS los colombianos y uno de los principales temas de la agenda pública”*.

El Plan decenal de educación que actualmente está vigente en el país es el plan decenal 2016-2026 en el cual para el tema específico de educación preescolar o educación inicial se encuentran los siguientes lineamientos:

1. Que la **Educación Inicial sea reglamentada e implementada de acuerdo con lo definido en la Ley 1804 de 2016 para alcanzar el desarrollo integral de los niños.**
2. Que se **universalice la trayectoria obligatoria completa**, pertinente y articulada hasta el nivel terciario.
3. Que se garantice la oportunidad de acceso y permanencia para las diversas modalidades de formación postsecundaria, otorgando especial énfasis a la innovación, la investigación, la ciencia y el desarrollo.
4. Que se impulse la consolidación de las comunidades educativas en el nivel local, regional y nacional, de manera tal que se garantice el cumplimiento de los fines de la educación, teniendo en cuenta sus contextos particulares.

Como se observa, dentro de los lineamientos estratégicos del plan decenal vigente se encuentra tanto la importancia de la educación inicial en los términos de la Ley 1804 de 2016 que en su artículo 5 establece la importancia de la educación inicial y el cierre de brechas en las mismas.

Adicionalmente el segundo lineamiento estratégico del plan decenal de educación 2016 - 2026 es la **universalización obligatoria** de todo el ciclo educativo, lo cual se alinea en su totalidad con el objeto del presente proyecto de reforma constitucional que busca reducir las brechas en acceso y calidad educativa a través de la obligatoriedad de la totalidad del ciclo educativo previo a la educación superior, es decir, los tres años de educación preescolar, nueve años de educación básica y dos años de educación media.

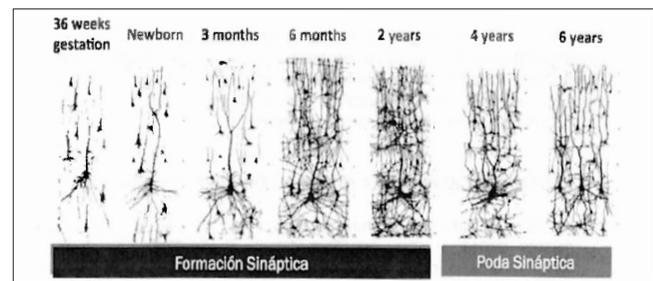
#### • Recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios:

La Misión de Sabios es un grupo de 47 expertos nacionales e internacionales, quienes realizaron mesas temáticas durante el año 2019 y su objetivo es aportar a la construcción e implementación de la política pública de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, así como a las estrategias que debe construir Colombia a largo plazo, para responder a los desafíos productivos y sociales de manera escalable, replicable y sostenible.

Uno de los focos establecidos para desarrollar su investigación y propuesta se denomina “Ciencias Sociales y desarrollo Humano con Equidad” dentro del cual una de sus líneas de acción es la educación como motor para reducir brechas de inequidad.

Dentro del desarrollo del foco mencionado se resalta la importancia de la educación preescolar, indicando que “*La mejor inversión en educación es empezar la escuela tan temprano como sea posible,*

*de cierta manera en preescolar pero también en edades más tempranas, quizás entre 1 y 3 años. Esto debido a que los primeros años son un periodo donde el cerebro es máximamente plástico y moldeable, y existe evidencia que dice que el cerebro aprende más en etapas muy tempranas”*; Asimismo, se indica que la edad en la que se presenta mayor densidad sináptica en el cerebro es a los dos años como se presenta en la figura 1; por lo cual es en esta edad en la cual se facilita mucho más el aprendizaje<sup>8</sup>.



**Figura 1. Formación y poda sináptica en el desarrollo del cerebro humano.**

Adicionalmente la misión de sabios resalta también como fuente de desigualdad la posibilidad de acceder a educación preescolar, teniendo en cuenta que la educación formativa en primera infancia se imparte principalmente en instituciones privadas a la cual pueden acceder especialmente las familias con mayores recursos sumado a la facilidad de acceso a nutrición, ambientes sanos y demás factores que determinan un desarrollo integral de la primera infancia.

Es así como la Misión Internacional de sabios referente a educación preescolar plantea las siguientes Propuestas:

- El Ministerio de Educación tendría que incluir en la educación preescolar con atención integral los niños y niñas desde los tres años, solicitando para ello presupuesto en la reforma que actualmente está haciéndose en el Plan General de Participaciones, e ICBF, garantizar, a través de los centros de investigación, educación y desarrollo locales, como espacios de articulación de las iniciativas de región en múltiples modalidades, la educación con atención integral de 0 a 3 años, según las estrategias intersectoriales.
- La Plataforma para la Evaluación y el Escalamiento de Programas (PEEP), que la misión de sabios propone crear, también apoyará las pruebas piloto de otros campos educativos, como intervenciones en la primera infancia, los programas preescolares y la capacitación para maestros, autoridades escolares y familias. Al igual que con los programas para comunidades escolares y

<sup>8</sup> MISIÓN DE SABIOS 2019 Ministerio de ciencia, EQUIDAD, EDUCACIÓN Y DESARROLLO.

Propuestas del Foco de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad. Volumen 5. Consultado en: [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/vol\\_5\\_version\\_4.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/vol_5_version_4.pdf)

capacitación de maestros, la plataforma financiará iniciativas para el desarrollo de habilidades socioemocionales que involucren asociaciones público-privadas, se contextualicen localmente y se evalúen de forma independiente.

La misión internacional de sabios propone como fuente de financiación para lograr la cobertura universal de educación inicial el incremento de la adjudicación de recursos de regalías para ciencia y educación, que ya es el 10%, a un 25%, y que buena parte de estos nuevos recursos se dedique a financiar, con urgencia la educación formativa universal en esta etapa.

#### • Efecto de la Educación Preescolar en las Pruebas Saber:

En el año 2015 el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES) dio a conocer un estudio titulado Contexto escolar y social del aprendizaje en Colombia (CESAC); el cual es una investigación en torno a los resultados de las pruebas Saber 3º, 5º y 9º que permite tener información acerca de la relación de los diferentes factores que afectan el desempeño escolar de los estudiantes en las pruebas realizadas por esta entidad<sup>9</sup>.

El estudio conto con varias etapas que se desarrollaron entre los años 2011 y 2015 desde el pilotaje en el cual participaron más de cien mil estudiantes, ochomiles docentes y más de dos mil rectores 'para la posterior realización del estudio principal en el cual participaron millones de estudiantes; en el estudio se analizaron cuatro dimensiones que son:

- El estudiante
- Oportunidades del aprendizaje
- Docentes
- Instituciones educativas, gestión escolar y recursos.

En la figura 2 se presenta los diferentes factores evaluados en la dimensión el Estudiante que afectan el su desempeño escolar por ende el resultado en las pruebas aplicadas.



Figura 2. Factores evaluados en Dimensión El Estudiante en estudio CESAC.

A continuación se profundizará en los resultados obtenidos respecto al factor específico del antecedente escolar de haber recibido educación preescolar:

Los niños que no han cursado estudios de preescolar antes de ingresar a la escuela primaria, obtienen los puntajes más bajos en ciencia, lenguaje y matemáticas, en las pruebas Saber 3º, 5º y 9º que aquellos que si han asistido 3 años a este tipo de educación.

Cerca del 20% de los estudiantes pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos (1 y 2) y el 23% de los que asisten a colegios oficiales rurales, no asiste a preescolar antes de ingresar a la escuela primaria.

Estos niños tienen los puntajes más bajos en las áreas de ciencias (280,4), lenguaje (281,9) y matemáticas (271,2) en comparación, con los estudiantes que a nivel nacional realizan 1, 2 o 3 años de preescolar. Así, el estudio ratifica la importancia de la atención a la primera infancia.

Es así como el estudio denominado CESAC demuestra la importancia de la educación preescolar para mejorar el desempeño escolar de los estudiantes, este reflejado en los resultados de las pruebas saber que se realizan en diferentes grados<sup>10</sup>.

#### • Convenios Internacionales Frente a Educación Inicial:

Existen diferentes acuerdos y convenios internacionales que resaltan la importancia de una educación inicial formativa y de calidad, a continuación se mencionan algunos de estos.

Según los acuerdos de la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Jomtien desarrollados por la Unesco en 1990 y las conclusiones del Foro Mundial de Educación organizado por esta misma entidad en de Dakar en el año 2000, que fueron ratificados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio por la ONU en el año 2000 y, posteriormente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015, **el desarrollo humano requiere un comienzo justo y sólido**. Claramente, este horizonte involucra a todos los grupos humanos en sus distintos momentos del curso de la vida, teniendo en cuenta la incidencia diferencial en los contextos de desarrollo de las niñas y los niños, que es particularmente grave por diversas razones:

- Porque elimina, limita o frena las posibilidades de supervivencia y desarrollo posterior a nivel individual y colectivo.
- Porque desaprovecha una oportunidad clave de desarrollo de las comunidades y familias que acompañan a los niños y las niñas, y cuyo impacto tiene efectos determinantes a largo plazo, en tanto las familias se empoderan para atender su propio desarrollo.

<sup>9</sup> ICFES. Contexto Escolar y Social del Aprendizaje en Colombia (CESAC), 2015.

<sup>10</sup> VANGUARDIA. Hacer el Preescolar da Ventajas:ICFES. 2014. Consultado en: <https://www.vanguardia.com/colombia/hacer-el-preescolar-da-ventajas-icfes-GQV284543>

- Porque el fortalecimiento de los procesos de socialización que inician aun antes del momento mismo de la concepción viabiliza el desarrollo de lenguajes diversos, capacidades múltiples y comprensiones culturales básicas para la integración de los niños y niñas a los ciclos de gestión de conocimiento -no solo educativos y se constituyen en expresión de las ciudadanías tempranas que posibilitan la participación efectiva de los niños y niñas desde su primera infancia.

El avance hacia la atención integral y la educación inicial ha sido un proceso que empezó con el tema de supervivencia y ha ido evolucionando hacia el desarrollo integral. En las metas del milenio solo se planteó reducir la mortalidad infantil, y la universalización de la primaria. Es realmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se logra introducir, en el numeral 4, la educación para la primera infancia, aunque el indicador definido, totalmente insuficiente, sea solo garantizar al menos un año de educación preescolar cuando los diferentes estudios demuestran la importancia de que en la primera infancia se cuente con por lo menos tres años de educación formativa<sup>11</sup>.

La Procuraduría General de la Nación realizó un compendio de convenciones suscritas y aprobadas en Colombia orientadas a garantizar el acceso a la educación de calidad y prevenir todo tipo de discriminación en el acceso a grupos étnicos a este derecho;<sup>12</sup> a continuación se presentan las convenciones identificadas de manera general frente a acceso general a la educación:

- La Convención Americana sobre derechos humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972, obliga a los Estados a respetar los derechos y libertades reconocidos en dicha convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- La Convención de los derechos del niño, aprobada mediante Ley 12 de 1991, además de establecer el derecho del niño de acceder a educación de calidad, obliga a que en los Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se niegue a las personas que pertenecen a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su

propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

## V. IMPACTO FISCAL

Teniendo en cuenta que el objetivo de la presente reforma constitucional es de vital importancia para reducir brechas de desigualdad desde la primera infancia en acceso a educación preescolar así como garantizar educación media que oriente a los jóvenes en su formación superior ya sea técnica, tecnológica o universitaria, se respalda la propuesta de la Misión de Sabios en el sentido de establecer como fuente de financiación para lograr la cobertura universal de educación inicial el incremento de la adjudicación de recursos de regalías para ciencia y educación, que ya es el 10%, a un 25%, y que buena parte de estos nuevos recursos se dedique a financiar, con urgencia la educación formativa universal en esta etapa.

Para garantizar el mecanismo de financiación planteado una vez aprobado el presente proyecto, se deberá modificar el artículo 361 de la Constitución y la Ley 2056 de 2020 para garantizar el 25% de recursos de regalías para ciencia y educación.

En tal contexto, lo que se pretende a través de esta iniciativa, es trabajar en el mejoramiento de la calidad educativa desde sus inicios, generando los espacios adecuados para la contextualización del conocimiento y la generación de soluciones a las diferentes problemáticas sociales que existen. Así las cosas, las inversiones en materia educativa que se requieren, desde cualquier punto de vista, serán inferiores a los beneficios sociales y económicos que resulten de la mejora en la calidad de la educación buscada.

En tal sentido, esta iniciativa propugna en que el crecimiento económico de nuestro país sea el resultado directo del factor endógeno de la educación de calidad, buscando que la formación adecuada de capital humano, la innovación y el conocimiento contribuyan de manera significativa al crecimiento de la nación. Teniéndose como consigna que solo una economía basada en el conocimiento será la base para un verdadero desarrollo económico.

## VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, indicaremos las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables Congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Consideramos que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden general y beneficia a toda la niñez en etapa de primera infancia, especialmente a aquellos que pertenecen a familias que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a educación preescolar privada, en la cual se imparten los tres grados de educación preescolar, por lo cual no se constituye para los Congresistas

11 MISIÓN DE SABIOS 2019, Ministerio de Ciencia. EQUIDAD, EDUCACIÓN Y DESARROLLO.

Propuestas del Foco de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano con Equidad. Volumen 5. Consultado en: <https://minciencias.gov.co/sites/default/files/uplo>, de pagina 1\_5\_version\_4.pdf

12 Procuraduría General de la Nación, El Derecho a la Educación. 2006. Consultado en:

[https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/image/eventos/05052006\\_libroeducacion.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/image/eventos/05052006_libroeducacion.pdf)

ningún riesgo de beneficio particular, beneficio actual ni beneficio directo en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en Sentencia C-1040 de 2005: *“la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos –inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución– los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses –tales como los intereses económicos particulares del Congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político–. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los Congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétéreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el Gobierno y la oposición y las entidades territoriales”*.

## VII.DERECHO COMPARADO

En diferentes países del mundo, especialmente los más desarrollados han entendido la importancia de la educación para el desarrollo de los países, principalmente la educación en la primera infancia, en lo específico se presentará los casos exitosos de Francia y Finlandia.

**Francia:** En Francia se cuenta con programas de educación muy temprana la educación es obligatoria a partir de los tres años. De igual manera, fomentan programas sociales que ayudan a las madres en áreas más vulnerables para que sus hijos se beneficien de una estimulación temprana de manera eficiente; dentro de los principios de la educación preescolar en Francia se encuentran:

- No dejar a un lado los factores biológicos que modulan el conocimiento, en particular la nutrición y la salud. En familias vulnerables, existen dificultades para alimentar a sus niños y esto puede resultar en deficiencias severas, se

tiene claro que cómo la privación del consumo de vitaminas C y B1 en los niños genera déficit en competencias del lenguaje.

- Las horas de sueño en esta dimensión de variables biológicas, dado que el sueño es una parte esencial del proceso de aprendizaje. El cerebro está activo en términos de aprendizaje durante las horas de sueño en la medida en que este se encuentra practicando todo lo que absorbió y procesó durante el día. Por consiguiente, dormir una cantidad óptima de horas es esencial para el aprendizaje, especialmente en los niños.

- Prestar atención al ambiente social y emocional de los niños, en la medida en que este desempeña un papel fundamental en la modulación del conocimiento de los niños. De esta manera, hay un nivel considerable de aprendizaje que no ocurre si el niño no interactúa con otras personas; este es el caso tanto de los procesos del lenguaje como de las matemáticas.

- Los docentes deben estar al tanto de que el proceso de aprendizaje se module por características cognitivas, las cuales deben introducirse en los programas de formación de docentes.

- La autorregulación, la confianza y las estrategias pedagógicas aumentan la metacognición y la autoconfianza, un dominio fundamental. Niños de barrios pobres tienden a tener una imagen desfavorable de sí mismos lo cual se debe corregir.

- La evaluación, esta proporciona exámenes cognoscitivamente diseñados según las habilidades de los niños. La idea es darles estos exámenes a los docentes –muy rápidamente–, para que el docente pueda detectar cuáles niños, en su salón de clases, tiene necesidades especiales para que estas puedan abordarse en las siguientes semanas.

Francia cuenta con un Concejo Científico de Educación que asesora al ministerio en cada uno de estos temas, demostrando así la importancia que se le da a la educación preescolar definiendo como pilares que sustentan el aprendizaje y desarrollo en esta etapa: Los niveles de atención de los estudiantes, la retroalimentación, la capacidad de automatizar o de establecer rutinas de conocimiento y la autoevaluación. [5]

**Finlandia:** “En Finlandia, la guardería de alta calidad y guardería de infantes son considerados críticos para el desarrollo de las habilidades de cooperación y de comunicación necesarias para preparar a los niños para la educación permanente, así como el aprendizaje formal de la lectura y las matemáticas, que en Finlandia comienza a los siete años, a fin de no perturbar su infancia. La educación infantil finlandés subraya el respeto a la individualidad de cada niño y la posibilidad de que cada niño se desarrolle como una persona única. Educadores finlandeses también guían a los niños en el desarrollo de las

habilidades sociales e interactivas, los animan a prestar atención a las necesidades e intereses de otras personas, que se preocupan por los demás, y tener una actitud positiva hacia otras personas, otras culturas, y diferentes ambientes. El propósito de proporcionar gradualmente oportunidades para una mayor independencia es ayudar a todos los niños a cuidar de sí mismos como “convertirse en adultos”, para ser capaces de tomar decisiones responsables, para participar productivamente en la sociedad como un ciudadano activo, y para cuidar de otras personas quien tendrá a su [o ella] ayuda.[9]

Finlandia ha tenido acceso a la guardería universal y gratuita para niños de ocho meses para cinco años a partir de 1990, incluye tanto los centros de atención infantil de día completo y parques infantiles municipales con supervisión de un adulto donde los padres pueden acompañar al niño. El municipio también pagará a las madres a quedarse en casa y ofrecer “guardería en casa” para los tres primeros años, si se desea, con visitas ocasionales de palo y la zanahoria para ver que el medio ambiente es el adecuado. La proporción de adultos a niños en locales guarderías municipales (ya sean privados, pero subvencionados por los municipios locales o pagados por las municipalidades con la ayuda de subvenciones del gobierno central) es, para los niños de tres años o menos: tres adultos (un maestro y dos enfermeras) para cada 12 alumnos (o de uno a cuatro), y, por edad los niños de tres a seis: tres adultos (un maestro y dos enfermeras) para cada 20 niños (o alrededor de uno a siete). Pago, en su caso, se escala al ingreso familiar y oscila desde la libertad de unos 200 euros al mes como máximo. Según Pepa Ordena en estos centros, “Usted no se enseña, se aprende. Los niños aprenden a través del juego. Esta filosofía se pone en práctica en todas las escuelas que visitamos, en lo que dicen los profesores, y en todo lo que uno ve”. “La educación preescolar no es obligatoria en Finlandia, pero es utilizada por casi todo el mundo. “Lo vemos como el derecho del niño a tener una guardería y preescolar, explicó Eeva Penttilä, del Departamento de Educación de Helsinki. “No es un lugar donde volcar su hijo cuando se está trabajando. Es un lugar para su hijo, para jugar y aprender y hacer amigos. Los buenos padres ponen a sus hijos en la guardería. No está relacionado a la clase socioeconómica. El foco de los estudiantes de kindergarten es el de “aprender a aprender”, dijo la Sra. Penttilä. En lugar de la instrucción formal en lectura y matemáticas hay lecciones sobre la naturaleza, los animales y el “círculo de la vida” y un enfoque en el aprendizaje basado en materiales”.

De los honorables Congresistas

  
**ANA CAROLINA ESPITA JEREZ**  
 Senadora de la República

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República

  
**JONATHAN FERNEY PULIDO H**  
 Senador de la República

  
**ELKIN RODOLFO OSPINA**  
 Representante a la Cámara

  
**JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA**  
 Representante a la Cámara

  
**JAIME RAUL SALAMANCA**  
 Representante a la Cámara

  
**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**  
 Representante a la Cámara

  
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO**  
 Representante a la Cámara

  
**ALEJANDRO GARCIA RÍOS**  
 Representante a la Cámara

  
**WILMER CASTELLANOS H**  
 Representante a la Cámara

  
**CAROLINA GIRALDO BOTERO**  
 Representante a la Cámara

  
**OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Alianza Verde

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un nuevo régimen de equidad para las mujeres rurales y campesinas, se modifica la Ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2023

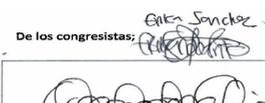
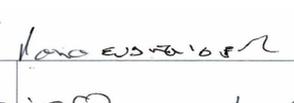
Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
 Secretario General  
 Cámara de Representantes  
 Ciudad

**Referencia: Proyecto de ley número 070 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece un nuevo régimen de equidad para las mujeres rurales y campesinas, se modifica la Ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones.**

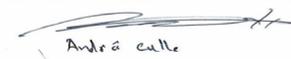
Cordial saludo.

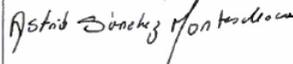
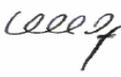
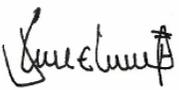
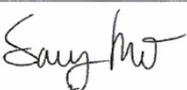
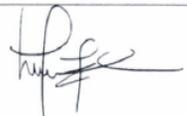
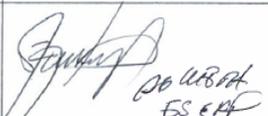
En nuestra condición de congresistas y en cumplimiento de los artículos 150 y 154, de la Constitución Política, así como de los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992, nos disponemos a radicar ante la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, que tiene por objeto modificar la Ley 731 de 2002 y así mismo establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo y economía del país, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.

De los congresistas:

 <b>ANA CAROLINA ESPITA JEREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Autora	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare
--	--

  
 Jaime Lacouture Peñaloza

  
 Andrés Calle

 <b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Naríño	 <b>LORENA RÍOS CUELLAR</b> Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres
 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
 Jorge Méndez Hernández Representante a la Cámara	 <b>ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA</b> Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 <b>FABIAN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	 <b>JAMES MOSQUERA T.</b> Representante a la Cámara Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz Chocó -Antioquia
 <b>ALEXANDER GUARÍN SILVA</b> Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 Julio Alberto Elías Vidal Senador de la República
 Diego Fernando Chacón Navas Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 <b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República
 <b>JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Senadora de la República
 <b>SARAY ELENA ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <b>MILENE JARAVA DÍAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara por Arauca Periodo constitucional 2022-2026	 <b>OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
<b>Julio Elías Chagui Florez</b> <b>JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ</b> senador de la República	 <b>JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b> Representante a la Cámara por el Chocó
 <b>JUAN CARLOS VARGAS</b> REPRESENTANTE BULIVAN Y ANTIOQUIA	 Juan Carlos Vargas Representante a la Cámara por el Chocó

Alexander Velásquez O Rep. Cámara P.H.	KARLA VIVER
Hector D. Chaparr	Leonor Palencia CITEP H 14

Docey Thomas  
 Betsy Pely...  
 CAMBIO RADICAL

**TEXTO PROPUESTO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2023  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un nuevo régimen de equidad para las mujeres rurales y campesinas, se modifica la Ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer acciones afirmativas hacia las mujeres rurales y campesinas, de tal modo que, se garanticen los principios de eficacia, igualdad, y equidad, para el acceso a servicios de apoyo productivos, comerciales, tecnológicos y socioempresariales, que les permitan, con enfoque de soberanía y seguridad alimentaria, mejorar sus ingresos y condiciones de vida, para fortalecerlas como sujetos de derechos que de manera histórica han aportado al desarrollo, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y de esta manera eliminar barreras de discriminación legal hacia la mujer, así como el derecho a vivir una vida libre de cualquier tipología de violencia.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley se aplicará a las mujeres rurales y campesinas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, económica o cultural, pertenecientes a la ruralidad y sector agropecuario en todo el territorio nacional.

**Artículo 3º.** Adiciónese el artículo 2A a la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 2A. Fines y Principios.** Son fines y principios de la presente ley en materia de mujeres rurales y campesinas, entre otros, los siguientes:

- a) Asegurar el desarrollo rural eficaz; inclusivo, sostenible y resiliente.
- b) Garantizar el acceso a recursos productivos y financieros, como la tierra, el crédito, las

nuevas tecnologías, la capacitación y la educación.

- c) Garantizar la igualdad de trato y la eliminación de cualquier discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y/o género contra las mujeres rurales y campesinas, en todas las esferas de la vida.
- d) Promover la autonomía y empoderamiento económico y personal de las mujeres rurales y campesinas.
- e) Fortalecer, promover y proteger las organizaciones de mujeres rurales y campesinas.
- f) Reconocer y redistribuir la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados de las mujeres rurales y campesinas.
- g) Promover el empleo, el trabajo digno para las mujeres rurales y campesinas.
- h) Promover la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y nutricional de las mujeres rurales y campesinas.
- i) Fortalecer el poder de acción y la participación de las mujeres rurales y campesinas.
- j) Abordar los estereotipos, el estigma y la violencia contra las mujeres rurales y campesinas y garantizar la justicia.
- k) Invertir en bienes públicos, infraestructura rural, nuevas tecnologías y servicios sociales integrales con perspectiva de género.
- l) Impulsar acciones para garantizar la igualdad de trato y oportunidades a las mujeres rurales y campesinas en el ámbito de las empresas del sector agropecuario.
- m) Fomentar alianzas sostenibles con el sector privado para poder abrir los mercados a las mujeres rurales y campesinas para promover acciones afirmativas que las favorezcan económicamente.
- n) La interseccionalidad o interacción que se produce entre el género y otros factores de discriminación hacia las mujeres, de manera que se pongan en marcha mecanismos de antidiscriminación con enfoque integral en los correspondientes planes estratégicos para la igualdad de oportunidades.
- o) La integración transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas, a todos los niveles, en todas las fases y por todos los agentes implicados en su desarrollo.
- p) La mujer rural y campesina debe ser considerada como agente de desarrollo, y no solo como beneficiaria.
- q) Respeto de los conocimientos tradicionales y tiempo disponible de las mujeres rurales y campesinas, así como la división de roles existentes.
- r) Mitigar los efectos adversos que el cambio climático y la transición energética puedan

afectar en las actividades desarrolladas por las mujeres rurales y campesinas.

- s) Reconocer, incluir y promover la labor de las mujeres rurales y campesinas en el cuidado del Medio Ambiente, el cambio climático y la transición energética.

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 2° de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 2°.** *De la mujer rural.* Mujer rural es toda aquella cuyo medio de vida e ingresos está directa o indirectamente relacionado con la agricultura, la ganadería, la pesca artesanal, artesanía, agroturismo u otra actividad productiva, procesos de valor asociados y desarrollados en el ámbito rural, para el abastecimiento personal o familiar y/o para generar ingresos económicos. Así como todas aquellas mujeres que ejercen actividades de la economía del cuidado u otras no reconocidas por los sistemas de información y medición del Estado en el entorno rural; teniendo siempre como base el reconocimiento de la interseccionalidad.

**Artículo 5°.** *De la mujer campesina.* Mujer campesina es toda aquella que tiene una relación especial y directa con la tierra y la naturaleza, que reside dentro de un perímetro funcional de una unidad productiva y la trabaja de manera familiar o comunitaria, proporcionándole los medios necesarios para el sustento.

## CAPÍTULO II

### Financiación para las Iniciativas de Mujeres Rurales y Campesinas

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 8° de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 8°.** *Creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las Mujeres Rurales y Campesinas de Bajos Ingresos.* Teniendo en cuenta las necesidades y demandas de crédito de la mujer rural y campesina; Finagro definirá una meta anual, con incrementos basados en análisis técnicos que contemplen resultados históricos y apuestas de gobierno, de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales desarrolladas por las mujeres rurales y campesinas. en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. En todo caso, tendrán acceso prioritario a dichos créditos las mujeres rurales y campesinas que desarrollen actividades de agricultura campesina, familiar, y comunitaria, así como actividades asociadas a la economía tradicional, biológica, ecológica y orgánica.

**Parágrafo.** En el evento de que las solicitudes de redescuento de créditos para la Mujer Rural no alcancen el valor equivalente al porcentaje establecido como meta anual en este artículo, Finagro podrá utilizar los recursos provenientes de los TDA disponibles para atender otras líneas de crédito, siempre y cuando cuente con procedimientos

para la realización de operaciones de Tesorería que garanticen que, frente a nuevos créditos de Mujer Rural, se contarán con los recursos necesarios para su atención.

**Artículo 7°.** Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 10. Creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (Fommur).**

(...)

**Parágrafo 1°.** Teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para el funcionamiento del Fommur, estos deberán ser asignados para la divulgación y capacitación en educación económica y financiera rural, para la formulación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, las mujeres campesinas, las asociaciones rurales de mujeres y los modelos colectivos de agronegocios, integración empresarial y alianzas comerciales; así como, para la asistencia técnica, productiva, comercial y gerencial de los mismos. En todo caso, se deberá capacitar en educación económica y financiera rural, a las mujeres que resulten beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el Fommur, con el fin de promover el desarrollo de competencias socioempresariales de las mujeres rurales, campesinas y sus organizaciones legalmente constituidas.

Igualmente, el Fommur podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales.

**Artículo 8°. Fondo Mujer Emprende.** Desde el Fondo Mujer Emprende, creado mediante el Decreto Legislativo 810 de 2020 y la Ley 2069 de 2020, o aquella que lo sustituya, modifique o adicione, se diseñarán e implementarán acciones específicas e instrumentos financieros y no financieros dirigidos a apoyar y financiar los proyectos e iniciativas de las mujeres rurales y campesinas, que promuevan su autonomía, empoderamiento económico y dignificación del trabajo rural, para lo cual, se considerarán las distintas dinámicas económicas y sociales de los territorios.

**Artículo 9°. Incentivos y estímulos para la equidad financiera de las mujeres rurales y campesinas.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará mecanismos de gestión de riesgos ambientales, biológicos, financieros y de mercado para proteger la producción de los proyectos productivos asociados al desarrollo de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria de las mujeres rurales y campesinas, que se encuentren registrados en el Sistema Público de Información Alimentaria de Pequeños Productores locales y de Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y sus Organizaciones, de que trata el artículo 11, de la Ley 2046 de 2020.

**Parágrafo.** Al otorgar los incentivos y estímulos de que trata el presente artículo, se deberá priorizar a la mujer que acredite su condición de rural o

campesina víctima del conflicto armado, así como a aquellas que desarrollen actividades de agricultura campesina, familiar y comunitaria.

**Artículo 10. Línea Especial de Crédito Mujer Rural.** La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario garantizará la inclusión de la Línea Especial de Crédito Mujer Rural dentro del Plan Anual del Incentivo a la Capitalización Rural de Líneas Especiales de Crédito ICR LEC para cada vigencia, con una tasa de interés preferencial, inferior a la tasa más baja del mercado, para financiar actividades y destinos de crédito en los diferentes eslabones de las cadenas de producción agropecuarias y rurales adelantadas por mujeres rurales y campesinas.

La Comisión realizará el correspondiente seguimiento de la línea en cada vigencia; así como los ajustes necesarios para su mejora en la siguiente vigencia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asignará, en cada vigencia, los recursos para subsidio a la tasa de interés de la línea, conforme a la disponibilidad presupuestal y teniendo en cuenta el marco fiscal de mediano plazo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá establecer condiciones especiales de condonación del pago del crédito, siempre que se cumpla con unos requisitos definidos por dicha entidad. Estos requisitos se definirán con estricto apego a los fines y principios definidos en la presente ley.

### CAPÍTULO III

#### Educación y Capacitación para las Mujeres Rurales y Campesinas

**Artículo 11.** Modifíquese el artículo 16 de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 16. Fomento de la Educación Rural.** En desarrollo del artículo 64 de la Ley 115 de 1994, el Gobierno nacional y las entidades territoriales, promoverán un servicio de educación campesina y rural de carácter formal, informal y de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, que de manera equitativa amplíe la formación técnica de los hombres y mujeres rurales en las actividades comprendidas en el artículo 3° de esta ley; así como en otras áreas de formación que puedan ser aplicadas a la producción agropecuaria y rural. Para lo cual se podrán habilitar modalidades de educación virtual y/o a distancia, que permitan el acceso a la formación y alfabetización en servicios digitales.

Tendrá el Gobierno nacional que acompañar esta política de otros programas que propicien la entrega de equipos y conexión a Internet para que sea realmente efectiva.

**Artículo 12. Capacitaciones sobre oferta institucional.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará y coordinará una estrategia y un plan de acción que garantice el conocimiento, difusión, acceso y participación en todo el territorio nacional de las mujeres rurales y

campesinas a la oferta institucional de programas y proyectos de capacitación y formación destinados a esta población, promoviendo y gestionando el uso de diferentes herramientas tecnológicas o material didáctico inclusivo, ajustado a las particularidades territoriales y étnicas; de tal manera que, pueda llegar al mayor número posible de beneficiarios en todas las regiones del país, especialmente a los lugares más apartados y dispersos.

#### CAPÍTULO IV

##### Recreación y Deporte para las Mujeres Rurales y Campesinas

**Artículo 13.** Modifíquese el artículo 18 de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 18. *Deporte Social Comunitario y Formativo Comunitario para las Mujeres Rurales y Campesinas.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Deporte; o quien haga sus veces; junto con las entidades territoriales deberán hacer énfasis en los planes, programas y proyectos que estimulen la práctica del deporte social comunitario y formativo comunitario, de acuerdo a los parámetros fijados por la Ley 181 de 1995, como instrumentos indispensables para lograr el desarrollo integral de las mujeres rurales y campesinas.

Así mismo, las entidades territoriales en el marco de su autonomía, y con el fin de lograr una vida saludable y una óptima salud mental de las mujeres rurales y campesinas, desarrollarán un plan decenal para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva, inclusivo, incluyente y ajustado a las particularidades territoriales y étnicas; con fines competitivos, educativos, terapéuticos y recreativos, para las mujeres rurales y campesinas.

#### CAPÍTULO V

##### Acciones Laborales en Favor de las Mujeres Rurales y Campesinas

**Artículo 14.** Modifíquese el artículo 29 de la Ley 731 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 29. *Igualdad de remuneración en el sector rural.*** En desarrollo del artículo 14 de la Ley 581 de 2000, el Gobierno, el Ministro de Trabajo, o quien haga sus veces, el Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, y demás autoridades, vigilarán el cumplimiento de la legislación que establece igualdad de condiciones laborales, con especial cuidado a que se haga efectivo el principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural, con el fin de eliminar las inequidades que al respecto se presentan entre hombres y mujeres rurales y campesinas. Y promoverán los derechos laborales y la formalización laboral de las mujeres rurales y campesinas, para que cuenten con los beneficios y la protección que brinda el sistema de seguridad social.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional deberá crear instrumentos y mecanismos que aseguren la efectiva y oportuna reclamación de este derecho por parte de la mujer rural y campesina, acordes con su especial condición.

**Artículo 15. *Economía del cuidado en las mujeres rurales y campesinas.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, la Agencia de Desarrollo Rural y Servicio Nacional de Aprendizaje, o quien haga sus veces, conforme a lo previsto en la Ley 1413 de 2010; diseñará planes; programas y proyectos que a través de sus procesos garanticen la atención, acompañamiento integral y asistencia técnica para las mujeres que realizan el trabajo rural de cuidado, con el fin de contribuir en el logro de mayores niveles de independencia, bienestar, integración social y en la obtención de toda clase de beneficios del Estado.

Estrategia que será alineada con las entidades territoriales, en el marco de su autonomía; para lo cual, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios facilitarán el apoyo pertinente para la difusión e implementación de los planes, programas y proyectos que se diseñen y desarrollen en el marco de este artículo.

Así mismo, trabajará en una política de concientización de la necesidad de redistribuir y equiparar las cargas en el hogar; como una apuesta en favor de las mujeres rurales y campesinas que desarrollan estas actividades indispensables para el desarrollo humano, quienes, de esta manera, podrán contar con oportunidades para adquirir y mejorar sus capacidades y poder continuar con el desarrollo de su vida.

**Parágrafo.** El diseño de planes, programas y proyectos que garanticen la orientación diferenciada, atención, acompañamiento integral y asistencia técnica para las mujeres que realizan el trabajo rural de cuidado serán priorizados en los municipios PDET y en territorios ZOMAC.

**Artículo 16. *Fomento de la vinculación laboral.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo; formulará una Política Pública de fomento laboral en el sector público y privado en beneficio de las mujeres rurales y campesinas, sobre todo para aquellas que desarrollan actividades propias de la economía del cuidado, para que al ser vinculadas o contratadas puedan realizar sus funciones y/o prestar sus servicios, acorde con su formación educativa, con el estilo de vida y roles que desempeñan, implementando jornadas flexibles de trabajo o modalidades de trabajo flexibles, apoyadas por las tecnologías de la información como el trabajo en casa; remoto o teletrabajo; y de esta manera contribuir directamente al desarrollo económico y social de las mujeres rurales y campesinas.

**Parágrafo 1º.** El diseño de la política pública de fomento laboral en el sector público y privado en beneficio de las mujeres rurales y campesinas, enfocada en aquellas que desarrollen actividades propias de la economía del cuidado; se priorizará en los municipios PDET y en territorios ZOMAC.

**Parágrafo 2º.** Para lograr la ejecución efectiva de la política de que trata el presente artículo, el Gobierno nacional formulará e implementará

programas y proyectos que garanticen el suministro de energía eléctrica, conectividad a Internet y telefonía móvil en las zonas rurales.

#### CAPÍTULO VI

### **Economía Campesina, Popular, Comunitaria y Agricultura Familiar para las Mujeres Rurales y Campesinas**

**Artículo 17. *Tecnologías en el sector agropecuario.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, fomentará la construcción de infraestructura adecuada, así como la implementación de las tecnologías, equipamientos tecnológicos necesarios y conectividad a Internet, para el desarrollo del conjunto del ciclo agroalimentario de la Economía Campesina, popular y comunitaria y la Agricultura Familiar en aquellas familias rurales lideradas por mujeres.

**Artículo 18. *Promoción de la Economía Campesina, popular, comunitaria y la Agricultura Familiar.*** El Gobierno nacional diseñará una estrategia para el desarrollo y consolidación de la economía campesina, popular, comunitaria y la agricultura familiar en todo el territorio, principalmente en aquellas familias campesinas lideradas por mujeres, como medida de protección de la seguridad y soberanía alimentaria. La estrategia se priorizará en los municipios PDET y en los territorios ZOMAC.

**Parágrafo 1º.** La Agencia de Desarrollo Rural, junto con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias hoy Unidad Solidaria, o quien haga sus veces, adelantará un programa para promover, facilitar y garantizar la asociatividad socioempresarial entre mujeres rurales y campesinas, y el desarrollo de alianzas de estas asociaciones con actores comerciales y agroindustriales, que permitan generar agronegocios rentables y la participación efectiva de las mujeres rurales y campesinas en cadenas de valor y el acceso a mercados diferenciados.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional promoverá la participación de las mujeres rurales y campesinas en organizaciones, esquemas y espacios de comercialización de los productos y servicios propios de la economía campesina y la agricultura familiar.

**Parágrafo 3º.** El Gobierno nacional garantizará espacios de diálogo y participación que vinculen a la mujer rural y campesina en la elaboración, diseño e implementación de planes rurales contenidos en el Acuerdo de Paz, y que versen sobre asuntos relacionados con vivienda, educación, salud, conectividad, infraestructura y demás componentes a desarrollarse en la ruralidad.

**Artículo 19. *Campañas para incentivar el consumo de productos de la Agricultura Familiar.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término

de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará e implementará campañas a nivel nacional, departamental y municipal para incentivar el consumo de productos propios de la Agricultura Familiar y que sean producidos, comercializados y desarrollados por emprendimientos familiares liderados por mujeres rurales y campesinas, a través de compras públicas locales y mercados campesinos.

**Artículo 20. *Mujeres agricultoras familiares pertenecientes a comunidades étnicas.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respetando la cosmovisión, usos, costumbres, saberes ancestrales y teniendo en cuenta las particularidades de los territorios, adelantará programas y campañas de incentivo de siembra y sostenibilidad para las mujeres rurales y campesinas agricultoras familiares que hacen parte de comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; para lo cual, entregará semillas, abonos y demás insumos necesarios para activar la economía campesina. Así mismo, deberá brindarles acompañamiento permanente y capacitaciones sobre la siembra, su mantenimiento, sostenibilidad, uso y consumo sostenible de la producción, reciclaje del agua y demás materiales orgánicos.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; en un término no mayor a 18 meses; contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, realizarán las consultas previas para expedir la política pública del enfoque interseccional de género para los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras; en las iniciativas afirmativas para mujeres rurales y campesinas.

**Parágrafo 2º.** Las entidades del orden nacional, para el desarrollo de las acciones de que trata el presente artículo, estarán sujetas a las asignaciones disponibles de acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al marco de gastos de los sectores respectivos; y se realizarán no solo en lo concerniente a la oferta institucional, sino que se crearán nuevas líneas específicas de atención.

#### CAPÍTULO VII

### **Participación de las Mujeres Rurales y Campesinas**

**Artículo 21. *Creación de Mesas de Trabajo para las Mujeres Rurales y Campesinas.*** Los Alcaldes y Gobernadores crearán como instancias de coordinación y participación, en el Sistema Nacional de las Mujeres, Mesas de Trabajo para las Mujeres Rurales y Campesinas, que tendrán por objeto garantizar la participación de estas en la ejecución; coordinación, articulación, desarrollo y promoción de políticas públicas que impacten a esta población, incluidas aquellas contenidas en la presente ley y las demás disposiciones afines o complementarias.

**Parágrafo 1º.** Las Mesas de Trabajo para las Mujeres Rurales y Campesinas serán lideradas por la Secretaría de Gobierno o la dependencia que tenga a cargo el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos con enfoque de mujeres en las Entidades Territoriales.

La entidad territorial garantizará la participación con voz y voto de tres (3) delegadas de las organizaciones de mujeres rurales y campesinas, residentes en esos territorios.

**Parágrafo 2º.** Las Mesas de Trabajo para las Mujeres Rurales y Campesinas ejercerán las siguientes funciones:

a) Participar en la construcción de insumos que sean de utilidad para el diseño, implementación, fortalecimiento y promoción de las políticas públicas lideradas por las entidades territoriales.

b) Promover el ejercicio de acciones constitucionales y legales, a que haya lugar, para el cabal cumplimiento y garantía de las políticas públicas de mujeres rurales y campesinas, tanto a nivel colectivo como individual. Para lo cual, podrán emplear los servicios ofrecidos por los consultorios jurídicos.

**CAPÍTULO VIII**

**Disposiciones en Materia de Violencia Contra las Mujeres Rurales y Campesinas**

**Artículo 22.** Adiciónese un literal nuevo al artículo 104B de la Ley 599 de 2000, adicionado por el artículo 3º de la Ley 1761 de 2015, así:

**Artículo 104B. Circunstancias de Agravación Punitiva del Femicidio.** La pena será de quinientos (500) meses a seiscientos (600) meses de prisión, si el femicidio se cometiere:

(...)

h) En mujer rural o campesina.

**CAPÍTULO IX**

**Disposiciones Finales**

**Artículo 23. Seguimiento y evaluación.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Dirección de la Mujer Rural, junto con el Departamento Nacional de Estadística DANE realizará el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas en la presente ley, para determinar su adecuación, eficacia y oportunidad.

**Parágrafo.** El Departamento Nacional de Estadística (DANE), diseñará un indicador que permita evaluar los avances de la implementación de la presente ley y el impacto en la mejora de calidad de vida, condiciones sociales; económicas y culturales de las mujeres rurales y campesinas.

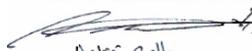
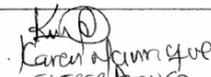
**Artículo 24.** Las acciones afirmativas, instrumentos, mecanismos y condiciones desarrollados en la presente ley en favor de las mujeres rurales y las mujeres campesinas pertenecientes a comunidades étnicas, harán parte de normas específicas para cada una de estas comunidades; las cuales serán consultadas previamente a través de las autoridades competentes, Ministerio del Interior y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a fin de respetar sus usos y costumbres, así como sus derechos colectivos, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

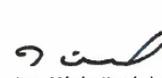
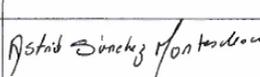
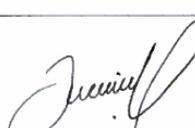
**Artículo 25. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

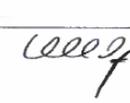
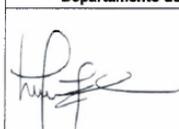
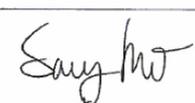
De los Congresistas;

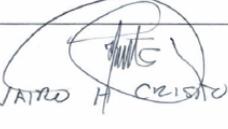
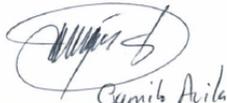
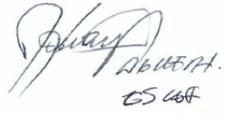
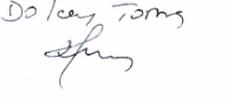
*Así a cargo*

 <b>ANA PAOLA GARCÍA SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Autora	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 <b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Naríño	 <b>LORENA RÍOS CUELLAR</b> Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres

 Andrés Calle.  
 Karen Jiménez  
 CITREPAUCA...

 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
 <b>Jorge Méndez Hernández</b> Representante a la Cámara	 <b>ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA</b> Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 <b>FABIAN DÍAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	 <b>JAMES MOSQUERA T.</b> Representante a la Cámara Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz Chocó -Antioquia
 <b>Julio Alberto Elías Vidal</b> Senador de la República	 <b>Diego Ferrnando Caicedo Navas</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca

 <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Senadora de la República	 <b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República
 <b>JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 <b>ALEXANDER GUARÁN-SILVA</b> Representante a la Cámara Departamento del Guainía
 <b>MILENE JARAVA DÍAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara por Arauca Periodo constitucional 2022-2026
 <b>JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b>	 <b>SARAY ELENA ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba

Representante a la Cámara por el Chocó	 Hector Chaparrón
 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	Julio Elías Chagui Flores JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ senador de la República
JUAN CARLOS VARGAS REPRESENTANTE BULIVAN Y ANTIOQUIA.	 JUAN CARLOS VARGAS
 Camilo Ariza	 Docey Torres
Alexandra Vásquez O. Rep. Claravalle P.H.	 Leonor Valencia
KAREN LÓPEZ CURIP	 Karen López

## TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresual

Autores: Honorable Representante *Ana Paola García Soto*, ...

### ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue radicado en la legislatura pasada, el 29 de marzo del presente año, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por los siguientes Congresistas: Representantes: *Ana Paola García Soto, Ruth Amelia Caicedo Rosero, Astrid Sánchez Montes de Oca, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Teresa de Jesús Enríquez Rasero, Flora Perdomo Andrade, James Hermenegildo Mosquera Torres, Julio Roberto Salazar Perdomo, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, Juan Loreto Gómez Soto.* Senadores: *Alfredo Rafael de Luque Zuleta, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán.*

Para entonces; su publicación se hizo en la *Gaceta del Congreso* número 375 de 2023, identificado como **Proyecto de ley número 384 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.

Algunos artículos de ese proyecto inicialmente radicado, se construyeron teniendo como base unos artículos del **Proyecto de ley número 363 de 2020 Senado**, por medio de la cual se implementan medidas para promover, garantizar, desarrollar y consolidar la Economía Campesina y la Agricultura Familiar y se dictan otras disposiciones, que fue radicado el 24 noviembre del año 2020 ante la Secretaría General del Senado de la República, por Senadores y Representantes

miembros del Frente Parlamentario contra el Hambre, liderado por la FAO, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1388, de 2020; sin embargo, el mismo, no logró culminar satisfactoriamente su trámite legislativo.

Ahora bien, en atención a la materia del proyecto de mujeres rurales, le correspondió su estudio a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fueron nombrados como ponentes en primer debate los Representantes *María Eugenia Lopera Monsalve, Hugo Alfonso Archila Suárez, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Juan Carlos Vargas Soler y Karen Juliana López Salazar*; quienes radicaron el informe de ponencia para primer debate, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 684 de 2023.

Desafortunadamente, tal iniciativa no logró ser aprobada en primer debate, razón por la cual fue archivada a la luz del artículo 190, de la Ley 5ª de 1992, y del artículo 162, de la Constitución Política.

Hoy, los firmantes creemos en la pertinencia y necesidad de esta ley, razón por la cual hemos decidido presentar nuevamente la iniciativa, con el mismo texto de la ponencia que se había presentado para primer debate, la cual se organizó atendiendo las observaciones recibidas en la Mesa de Trabajo que se adelantó el pasado 30 de mayo de 2023, por los autores, coordinadores y ponentes de la misma, con el objetivo de escuchar a los diferentes sectores, colectivos y sociedad civil para recoger las inquietudes, observaciones y propuestas que permitiese su fortalecimiento y así, entregarle al país una ley que responda a las necesidades de las mujeres rurales y campesinas.

En este espacio participaron delegados de la Comisión para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Comercio, del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), de la Federación Colombiana de Municipios, de la Federación Nacional de Departamentos, del colectivo Agrocomunal, del Observatorio de Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe ODA-ALC, de la Universidad Javeriana, de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, de la Universidad de Nariño y de la Universidad de los Andes.

Dicha Mesa fue apoyada y contó con la participación de *Ángela Riviera Espinosa*, coordinadora de la FAO para el Frente Parlamentario Contra el Hambre en el Congreso de la República. Además, Congresistas y/o equipos legislativos de *Aida Avella, Alexander López, Lorena Ríos, Hugo Archila* (coordinador ponente), *Betsy Pérez, Martha Alfonso, Delcy Isaza, Germán Rozo, Karen López, Flora Perdomo, Alexandra Vásquez.*

A continuación, se realiza una relatoría de las intervenciones:

### **1. Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

Celebra y apoya la iniciativa y considera que recoge algunas de las propuestas que han presentado las organizaciones de mujeres rurales. Desde el Gobierno pasado las organizaciones solicitaron modificar la Ley 731 de 2002, porque no ha tenido el resultado esperado y no integra puntos importantes para el contexto social del país como lo es el Acuerdo de Paz. Celebra que se incluya la economía del cuidado como eje central, la propuesta de educación e inclusión financiera y la inclusión y reconocimiento de mujeres étnicas dentro del proyecto. Por último, planteó que, desde el ejecutivo, se está trabajado en acercamiento con mujeres en todo el país, para presentar una modificación de la referida.

### **2. Delegado del Ministerio del Trabajo**

La propuesta les parece muy interesante y lo revisaron desde la Dirección de Víctimas y Mujeres y Dirección de Derechos Fundamentales. Presentan sus propuestas a este proyecto, en consonancia con la reforma laboral de autoría del Gobierno nacional que cursa su trámite actualmente en el Congreso, la Constitución Política y la Declaración de Derechos del Campesinado de Naciones Unidas.

Para el objeto del proyecto recomiendan reemplazar la frase "... y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo" por "para fortalecerla como sujeto de derechos que de manera histórica ha aportado al desarrollo".

En relación con el artículo 2° del ámbito de aplicación, consideran importante incluir como soporte normativo la definición de campesino o campesina o trabajador o trabajadora rural que hace la Declaración sobre Derecho de los Campesinos de las Naciones Unidas. Frente al artículo 3°, sobre líneas de crédito, sugieren incluir "economía tradicional biológica u orgánica". En el artículo 4° sobre el Fommur, se sugiere incluir después de la frase "en favor de las mujeres", la frase "las asociaciones rurales de mujeres u organizaciones de trabajadoras sindicalizadas"; esto porque en el marco de la reforma laboral las asociaciones rurales serán un elemento importante en lo que será la negociación del jornal agropecuario. En el artículo 5° sobre Fondo de Mujer Emprende revisar la vigencia de la Ley 2069 de 2022.

En cuanto al artículo 8° sobre fomento de la educación rural, sugieren incluir como modalidad de educación todas aquellas para ampliarlo y garantizar otras formas. En el artículo 9° de capacitaciones sobre oferta institucional, sugieren revisar la estrategia CampeSENA y las otras ofertas que esta institución ofrece, para articularlas con lo planteado por el proyecto. En el artículo 11 sobre igualdad de remuneración en el sector rural es congruente con lo propuesto por la reforma laboral y la Ley 1496 de 2011; en el párrafo puede mencionarse también que la creación de mecanismos para la oportuna

reclamación vaya de la mano con las sanciones dictadas en el párrafo del artículo 4° de la Ley 581 del 2000, para darle dientes a la disposición. En lo que respecta a los artículos 12 y 13 sobre economía del cuidado y fomento de la vinculación laboral, también están acordes con la reforma laboral y la Ley de creación del Ministerio de la Igualdad. Por último, manifiesta que este proyecto tiene a las mujeres víctimas en el centro de la propuesta y busca eliminar la violencia y acoso de la mujer en el trabajo.

### **3. Delegado del Ministerio de Comercio**

En cuanto al Fondo Mujer Emprende es preciso tener en cuenta lo que el Plan Nacional de Desarrollo contempla sobre el tema, para que las acciones sean complementarias.

En el proyecto de ley, así como en las mesas de diálogos en donde ha asistido la cartera, se da a conocer la necesidad de crear líneas de atención específicas para el fortalecimiento productivo y comercial de las mujeres. Solicitan incluir un párrafo en el artículo 16 de la ponencia sobre incentivos de consumo de productos, se establezca que las entidades del orden nacional están sujetas a las asignaciones disponibles de acuerdo a la Ley Orgánica de Presupuesto, al marco fiscal del mediano plazo y al marco de gastos de los sectores respectivos, y estas acciones se desarrollarán no solo en el marco de la oferta institucional, sino crear líneas de atención específicas. Es muy importante el alcance presupuestal, porque es lo que más limita la ejecución de la ley. Por otro lado, el enfoque de género debe tener inmerso un enfoque interseccional.

### **4. Dirección del Sistema Nacional de Formación del Trabajo del Sena**

Consideran que el proyecto de ley es muy interesante y tiene toda la validez e importancia. El Sena generó una estrategia de accesos de los campesinos a los distintos programas de la entidad CampeSENA. Hablar de la ruralidad, sector agropecuario y campesino no es hablar de lo mismo, es por ello la necesidad de hacer la diferenciación, el campesino no es solo un aparato productivo. El campesino en una pequeña parcela cultiva toda una diversidad de productos y aporta no menos del 72% en la producción de los alimentos en el país. Por estas razones, es importante que en el proyecto de ley no solo se haga referencia a las mujeres rurales, sino también a las mujeres campesinas, para que no se desvíen los programas a otros actores rurales; sino que llegue a las campesinas.

Al hablar de las organizaciones de mujeres, la invitación es a que en el texto del proyecto se hable de organizaciones de mujeres u organizaciones mixtas para que sea mucho más inclusivo.

### **5. Delegados del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro)**

En lo que respecta al artículo 3° sobre líneas de crédito con tasa preferencial, más específicamente al tope mínimo de asignación de las captaciones

que se realizan a través de los títulos de desarrollo agropecuarios ven que ese mínimo no es necesario, porque hoy por hoy lo que se está colocando supera este tope en lo que respecta a actividades desarrolladas por mujeres rurales. La frase "... mujeres rurales que desarrollen actividades de agricultura familiar" se queda corta porque no comprende todas las actividades rurales que existen hoy y ya tienen líneas especiales de crédito, pues se podría volver excluyente el acceso crediticio. En cuanto al artículo 7° sobre incentivos y estímulos para la equidad financiera, más específicamente en lo que se trata de la tasa inferior a la más baja del mercado, cuando se trata de crédito en condiciones Finagro, se debe recordar que hay unas instancias y se define a través del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y por lo que defina la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario quien define la tasa que se cobrará.

#### **6. Delegado de la Agencia de Desarrollo Rural**

Se ajustan a la postura del Ministerio de Agricultura y también ven la necesidad de modificar la Ley 731, porque no ha logrado responder a las necesidades de las mujeres rurales, además la garantía del derecho humano a la alimentación es uno de los pilares del actual Gobierno. Hay una deuda histórica con las mujeres rurales para cerrar las brechas de género en la agricultura y en el empleo rural, es por ello la importancia de promover la titularidad de la tierra en cabeza de la mujer rural, contemplada en su diversidad, de acuerdo con lo establecido en los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final para la Paz.

La población étnico racial no son minoría, por eso se debe modificar en el articulado. La participación debe ser un elemento constitutivo de esta ley, para que las mujeres rurales participen en el espacio público e incidan desde otros lugares.

#### **7. Delegada de la Unidad Administrativa Especial de las Organizaciones Solidarias**

En las diferentes Mesas de Trabajo en que han tenido asiendo las mujeres están pidiendo procesos de educación e investigación participativa desde la academia, quieren que se profesionalice su quehacer. Quieren generar redes sectoriales y territoriales para intercambiar procesos y saberes ancestrales. Ayudarles a fortalecer sus procesos de comercialización a través de compras públicas locales y mercados campesinos. Quieren contar con estadísticas para que las políticas públicas sean acciones que las favorezcan directamente.

#### **8. Delegado de la Federación Nacional de Departamentos**

Es necesaria la modificación a la Ley 731 porque se quedó corta y no ha sido desarrollada de la mejor manera posible. Rescata la inclusión que se hace de las mujeres en el proyecto de ley (mujeres campesinas, indígenas, negras...), ven en el proyecto una gran iniciativa y consideran importante nutrirlo con diferentes mesas de trabajo que se realicen en territorio. Se debe buscar que los diferentes fondos

que se crean para apoyar a la mujer rural y campesina cuenten con recursos asignados en el corto plazo. Se debe ampliar el concepto de asistencia técnica en los sectores agropecuario, piscícola y pesquero, teniendo en cuenta el concepto de extensión agropecuaria. Se deben fortalecer los esquemas asociativos para lograr una comercialización efectiva de los productos y lograr una mejor negociación. Finalmente dejaron en claro que el proyecto impacta positivamente la promoción y protección de los derechos de la mujer rural y desean continuar trabajando en conjunto para que este proyecto sea exitoso.

#### **9. Representante de Agrocomunal**

Las mujeres campesinas han logrado apostarle a la comercialización inclusiva y luchan por mejorar sus calidades de vida. Hoy están empoderadas y le apuestan a este proyecto de ley. La mujer campesina es aquella que se levanta a labrar la tierra y que además realiza labores del hogar y de cuidado. Llevan sus productos de manera directa del campo a la mesa y llega a menor precio porque no hay intermediarios. Encuentran brechas que no se han logrado superar en temas de soberanía y seguridad alimentaria, a las mujeres rurales buscan cambios para lograr la transformación, son un ejemplo a seguir y hoy ya tienen voz. En las manos del Congreso está la paz anhelada y puedan devolver al campo 60 años de atropello.

#### **10. Delegado Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**

Apoyan la importancia de construir proyectos rurales desde la técnica legislativa, debido a que, se ha acostumbrado a legislar desde el centro hacia las comunidades y de esa forma es absolutamente imposible que las leyes lleguen a los territorios. Legislar desde las regiones es lo que se necesita para un verdadero cambio legislativo y sean aplicables a los campesinos y mujeres campesinas, es muy diferente vivir en la zona rural y ser campesino, este último, tiene tradiciones y culturas, es evidente que están en estado de vulnerabilidad, en especial las mujeres rurales, educan a los niños, producen los alimentos y construyen bases fundamentales para las ciudades.

Consideran que se deben entender las problemáticas del campo, las necesidades de enfoques diferenciales para entender las verdaderas necesidades y que los proyectos de ley cumplan los principios de eficacia, eficiencia y necesidad, esto implica visitar los territorios y comprender las etnias, no se pueden catalogar de igual forma la mujer rural campesina de la región caribe a las de Boyacá. Garantizar los derechos humanos de las mujeres campesinas, no solo se necesita promover la producción de políticas públicas sino también que el acceso a estas sea efectivo, que se pueda llegar al territorio y trabajar de la mano con ellas, la presencia del Estado debe ser real.

### 11. Delegado del Observatorio Javeriano de Desigualdades de la Universidad Pontificia Javeriana

Aplauden esta iniciativa y consideran que se debe partir de las vivencias, necesidades y la voz de las personas que viven en los territorios logrará transformar y crear verdaderas políticas públicas, la seguridad alimentaria es necesaria pero no es suficiente, se debe pensar y apostar en la soberanía alimentaria que permitirá tener un marco de acción más amplio, por medio de ésta se dará un diálogo de saberes, en el posicionamiento de mujeres en el campo como una sujeta de derechos.

En el artículo 15 además de tener en cuenta la salud física y el deporte, apoyan que se debe contemplar la importancia de la salud mental y cómo esta es primordial para el funcionamiento de las políticas que se busquen crear en esta población.

Hacer un seguimiento permanente debido a que, durante la implementación pueden aparecer más personas afectadas, en este caso mujeres rurales distintas a las anteriormente estudiadas y cómo se pueden adherir para no generar exclusión dentro de esta misma población.

### 12. Delegado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes

Considera que existen dos grandes temas que se pueden desarrollar para mejorar y actualizar la normatividad en favor de la mujer rural:

1. Tiempos de cuidados: Las mujeres son las principales encargadas de realizar gran parte de los cuidados al interior de los hogares, sin recibir remuneración alguna.
  - a) Estas actividades restringen la posibilidad de que las mujeres cuenten con ingresos propios, de que participen en política y en la sociedad en general.
  - b) El proyecto de ley da un paso enorme adelante en términos de llamar la atención sobre la economía del cuidado y la importancia de ofrecer acompañamiento integral y asistencia técnica, en la necesidad de redistribuir las tareas en el hogar y en fomentar la vinculación laboral.
  - c) Sin embargo, es importante ir más allá del reconocimiento y una posible redistribución. Es necesario tener en cuenta las tres R en el contexto de la economía del cuidado: reconocer, reducir y redistribuir estos trabajos. En ese sentido, es necesario ampliar por lo menos dos esfuerzos:
    - i. Primero: buscar cómo se pueden reducir esas horas de cuidado.
      1. Investigaciones previas encuentran que las mujeres rurales tienen una mayor carga de trabajo no remunerado que las mujeres urbanas.
      2. Frente a esto debería haber una referencia directa al Sistema Nacional de Cuidado y

una exigencia a la inclusión de acciones con enfoque diferencial desde el Sistema dirigidas a las mujeres rurales. Necesitamos liberar tiempo de estas labores para que las mujeres puedan tener la capacidad de aprovechar todas las oportunidades que ustedes buscan garantizar con la modificación de la ley.

- ii. Segundo: en el contexto de la economía del cuidado, pero también en un contexto más amplio, se deben incluir acciones directas relacionadas con el cambio cultural de los roles de género. Esto aporta no solo en la redistribución de las labores en el hogar, sino también en otros temas relacionados como las violencias de género y en la posibilidad de que las mujeres ganen mayor autonomía, que sus familias y parejas las apoyen en estas iniciativas y, nuevamente, puedan aprovechar la oferta institucional que ustedes buscan garantizar. Investigaciones previas indican que ingresos al mercado laboral, ganancia de autonomía muchas veces genera más violencia contra las mujeres, por esto, es importante que el contexto y la cultura cambien para habilitar estos procesos.
2. Desde la Escuela de Gobierno se enuncian tres puntos adicionales que pueden aportar al proyecto de ley:
    - a) Es importante exigir el uso de evidencia previa de otros programas implementados con mujeres rurales con el fin de entender las barreras y facilitadores de la participación en estos programas y poder avanzar sobre lo construido. Por ejemplo, el programa Mujeres Ahorradoras en Acción tenía un importante componente de asociatividad.
    - b) En temas estadísticos, se debe no solo ampliar los registros sobre la mujer rural (como lo indica la ley) sino también incluir su análisis con una visión de interseccionalidad para ver esos encuentros entre varias identidades. Por ejemplo, las mujeres rurales indígenas, las mujeres rurales trans, las mujeres rurales adultas mayores, entre otras intersecciones.
    - c) La importancia de otros servicios sociales, por ejemplo, el acceso a la salud sexual y reproductiva, entre otros.

### 13. Senadora Lorena Ríos, coautora

Apoya la idea de construir sobre lo construido y aprender sobre las falencias existentes, igualmente este proyecto de ley va a permitir fortalecer la intervención que se puede hacer de manera interinstitucional, sectorial y territorial. Para las mujeres campesinas y constructoras de paz, el mensaje es la necesidad de fortalecer la apuesta legislativa.

### 14. Equipo de Trabajo de la Senadora Flora Perdomo

Es importante la verificación de los artículos debido a que, 13 de ellos son artículos nuevos

y podrían ser modificables a la ley ya existente o puede ser un proyecto complementario, es decir, dependiendo a su contenido se sabría cuál sería el objeto del proyecto de ley.

- Considera que el objeto está amplio, lo que indica que menos es más pues; al reducir y especificar qué se busca, dará más claridad al proyecto. Propone que puede quedar de la siguiente manera:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer acciones afirmativas hacia las mujeres rurales, de tal modo que, se garanticen los principios de igualdad, equidad, para el acceso a servicios de apoyo productivos) comerciales y socioempresariales, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.

- Hace énfasis en que se debe profundizar cuáles son las actividades de la agricultura familiar. Revisar la Resolución 454 vs la definición de la Ley 731 para evitar conflicto y articular de mejor manera estos conceptos.
- En el artículo 6° de incentivos y estímulos, se debe aclarar a qué tipo de garantías se refiere toda vez que, pueden ser financieras, siendo así, se puede especificar quién cumplirá dicha función.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar la Ley 731 de 2002 y así mismo establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo y economía del país, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.

### 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

#### 2.1 Contexto de las mujeres rurales

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2016), Colombia tiene alta posibilidad de convertirse en una de las grandes despensas de alimentos del mundo, por ser uno de los países con más potencial para el desarrollo de áreas cultivables, con capacidad para abastecer no solo a su misma población, sino también, a otras naciones. Cuenta con una diversidad de productividad en el campo, indispensable para el crecimiento y desarrollo del país. Siendo entonces necesario, el fomento por parte del Estado; de una agricultura sostenible.

Colombia tiene una extensión en tierras de 114 millones de hectáreas, de las cuales, 39.2 millones están aptas a ser usadas para cultivar, teniendo en cuenta el potencial que estas poseen; no obstante, en el 2021, solo al 13.5% de estas áreas se les dio tal uso (Rico, 2022).

De todas formas,

Los cultivos agrícolas que más extensión de tierra tienen son los tropicales, con un total de 1.6 millones de hectáreas, en el top 3 de este grupo se encuentra: el café con 841.202 hectáreas, la caña de azúcar con 284.419 hectáreas y el cacao con 241.326 hectáreas; seguido de los cereales con 1.2 millones de hectáreas; y frutales con 1.04. Estos tres grupos representan el 70% de los cultivos en Colombia (Rico, 2022).

Muy importante fue el incremento del 18% que presentó el sector agrícola para el 2021, frente al año anterior, a tal punto que logró superar los 87 billones de pesos, siendo esta la sexta rama de la economía con mayor aporte al PIB para ese año, que además posee el 17% de la fuerza laboral del país (Statista, 2021).

Ahora bien, en lo que respecta a la población, de aproximadamente 51 millones de personas que viven en el territorio colombiano, 26.44 millones son mujeres, lo que representa el 51.2%, y se imponen frente a la población masculina que representa el 48.8%, con 25.17 millones de hombres. Asimismo, aproximadamente 12.2 millones de personas habitan en las zonas rurales, es decir, el 23.7% de la población total, del cual, el 48.2% son mujeres rurales que enfrentan día a día la desigualdad en el campo (DANE, 2022).

La Ley 731 de 2002, define a la mujer rural como “toda aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada”. (Senado de la República, 2002). Es Antioquia el departamento donde reside el mayor número de mujeres rurales, 11.2%; seguido por Cauca y Nariño con el 8.2% y el 7.8%, respectivamente (DANE, 2022).

En este mismo sentido, según datos del informe sobre Mujeres Rurales del 2020 del DANE, existe un poco más de 1.2 millones de hogares en las zonas rurales donde la mujer es la jefa de la familia. De estos hogares con jefatura femenina; en un porcentaje del 68.8% (aproximadamente 826 mil) la mujer no tiene cónyuge o compañero y, dentro de esta última cifra, el 40% (336 mil) tienen hijas/os menores de 18 años. Mientras que, el otro 31.2% de hogares que también tienen a una mujer como cabeza de familia, no cuentan con cónyuge o compañero (375 mil).

Por otro lado, en cuanto a la situación socioeconómica de las mujeres rurales, para el año 2020, cuatro de cada diez se encontraban en situación de pobreza multidimensional, es decir, el 37.3%. De igual manera, es relevante mencionar que, para este mismo año, el 46.9% de los hogares donde la jefatura estaba en cabeza de una mujer, presentaban situación de pobreza monetaria (DANE, 2020).

Frente a la escolaridad de las mujeres rurales, según los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida 2020 del DANE, el 10.6% de las mujeres

rurales, de 5 años o más, no sabe leer y/o escribir, frente a un 89.4% que sí sabe; y el 74.2% de las mujeres rurales de 6 a 21 años, se encontraban vinculadas a un centro educativo. Un dato muy importante a resaltar es que la asistencia a la escuela de las mujeres rurales es ligeramente superior a la de los hombres rurales, en los diferentes grupos de edad, exceptuando el grupo entre los 15 a 18 años (DANE, 2022).

En este mismo orden de ideas, las principales razones por las que las mujeres rurales, en el rango de edad de 6 a 21 años, no estudian, son en mayor medida por encargarse de los oficios del hogar, variable que representa el 23.7%; seguida por falta de dinero o costos educativos elevados, el cual es el 19.8%; por embarazo, el 9.6% y; por último, porque no les gusta o interesa estudiar, que constituye igualmente el 9.6% (DANE, 2020).

## 2.2 Economía del cuidado en el contexto rural

En primer lugar, el cuidado se refiere a,

... todo lo que se hace para mantener, continuar y reparar el entorno inmediato, de manera que se pueda vivir en el tan bien como sea posible. Ese entorno incluye el cuerpo, el ser y el ambiente, así como todo lo necesario para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto, 1990, como se citó en Cepal, 2020).

Es por ello que, se hace necesario ponerle especial atención, más cuando, el cuidado posee muchas implicaciones dentro de la reproducción social, y frente al aporte económico que este genera. Por tal importancia, se abre paso a la economía del cuidado.

Ahora bien, la economía del cuidado, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, S. F.), tiene como objetivo

... Priorizar la sostenibilidad de la vida; articulando cuidados de las personas y del planeta. Es un camino para revertir la desigualdad social y de género en forma sinérgica con la dimensión ambiental y el desarrollo económico, y contrarresta la precarización de los cuidados y visibiliza los efectos multiplicadores de la economía del cuidado...

Por otro lado, según la Organización Internacional del Trabajo (ILO, S.F.), esta economía crece a medida que en el mundo aumenta la demanda de cuidado en niños; niñas, en adultos mayores y en personas con discapacidad, en todas las regiones del mundo. Sin embargo, al no estar totalmente regulada, se distingue por la falta de beneficios y de protección a las personas que hacen parte directa de ella.

En Colombia, por su parte, la Ley 1413 de 2010, establece que la economía del cuidado “Hace referencia al trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad” (Senado de la República, 2010).

Más específicamente, la ley en mención reconoce los siguientes oficios dentro de esta caracterización:

1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas. 2. Preparación de alimentos. 3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres. 4. Limpieza y mantenimiento del vestido. 5. Cuidado, formación e instrucción de los niños (traslado al colegio y ayuda al desarrollo de tareas escolares). 6. El cuidado de ancianos y enfermos. 7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar. 8. Reparaciones al interior del hogar. 9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos. (Ministerio de Salud, 2010).

Así mismo, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, dada en Beijing en 1995, reconoció en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing que, la mujer realiza la mayor parte de la labor doméstica y no remunerada, a su vez como el cuidado de los niños y niñas y de las personas de más edad, la preparación de alimentos y asistencia voluntaria a quienes lo necesitan. Usualmente estas labores no se miden en término cuantitativos por lo cual, no contribuyen al desarrollo y es ahí, donde se ve subestimada la labor de la mujer en la sociedad (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2013).

Para monitorear la economía del cuidado, el Departamento Nacional de Estadística (Dane), adoptó el sistema de Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, y de esta manera contrarrestar la invisibilización de estos oficios, en cumplimiento a la ley referida. A partir de este sistema, para el año 2021, se tuvo que, el total de horas de dedicación a los trabajos no remunerados, por la población de 10 años en adelante “fue de aproximadamente 41 millones de horas, teniendo que la mayoría de estas, el 37.7%, corresponde a dedicación al suministro de alimentos; y el 27.0% a la limpieza, mantenimiento y reparación del hogar”; y donde las mujeres fueron las encargadas de llevar a cabo estas tareas en el 84.3% y el 71,5%, respectivamente (DANE, 2021).

De igual forma, de tales estadísticas se obtiene que, la valoración económica que podría representar estos trabajos no remunerados es en promedio 6 mil pesos colombianos por hora, teniendo en cuenta que es una proyección que se realiza a partir de lo que reciben las personas que se encuentran empleadas en el mercado laboral, que la naturaleza de su ocupación es similar a la de los oficios no remunerados (DANE, 2021).

## 2.3 Economía Campesina y Agricultura Familiar

Por economía campesina se entiende, según lo definió la Revista Cepal, como:

... aquel sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se prefiere,

la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción (Schejtman, 1980. pp. 123).

Es decir, es un sistema económico desarrollado por campesinos, que les permite una producción de sustento y subsistencia a todos los miembros de la familia, ya sea para el consumo y/o para la comercialización a muy mínima o pequeña escala; he aquí el ámbito mercantil, propio de las transacciones que se rigen por el dinero, y el ámbito doméstico mencionado por Forero (2002, como se citó en Santacoloma, 2015).

La agricultura familiar por su parte, hace referencia a la "... forma de organizar la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende la mano de obra familiar" (FAO, 2014). Este tipo de agricultura, sin duda, está directamente relacionada con la seguridad alimentaria, toda vez que, les permite a los hogares rurales producir alientos para su propio consumo, a la vez que propende por el uso sostenible de los recursos naturales.

Según la FAO (2014), cerca del 70% de los alimentos en el mundo son producidos por las familias vinculadas a la Agricultura Familiar, las cuales cumplen un papel de vital importancia para la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible de los países. Al constituir el 98% de todas las explotaciones agrícolas en el mundo, muchos hogares crean una Economía Campesina derivada de esta, es decir, la Agricultura Familiar les brinda a las comunidades oportunidades de ingresos que repercuten en la mejora de las condiciones de vida, así como la posibilidad de generar empleo.

En la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agricultura familiar juega un papel muy importante, por cuanto es una actividad que permite erradicar el hambre, eliminar la desnutrición y malnutrición, garantizar la seguridad alimentaria y la obtención de ingresos de pequeños productores de alimentos. Es decir, logra reducir la desigualdad en las zonas rurales, en donde ésta se agudiza, como otro de los objetivos de las Naciones Unidas. Lo descrito significa que, resulta indispensable, el acceso a la tierra, a los recursos naturales, a la tecnología y a que el Estado implemente políticas agrícolas con dicho fin.

#### **2.4 La tecnificación y las TIC en el campo colombiano**

El sector agropecuario es uno de los principales impulsores de Colombia, tanto en materia económica, como en el ámbito de la seguridad alimentaria. Según la FAO, en el país, con la cantidad de tierra con que se cuenta para expandir los cultivos y ser un proveedor fuerte de alimentos, como ya se mencionó en un acápite anterior, podría este sector generar alternativas de nuevos mercados y la llegada de las economías globalizadas (Semana, 2016).

Actualmente, con el desarrollo de nuevas tecnologías, el sector agro enfrenta grandes

retos como lo son: la eficiencia, conectividad y competitividad; por lo que, Colombia ha implementado por más de 15 años el modelo de agricultura de precisión, el cual consiste en aplicar las Tecnologías de la Información para un adecuado manejo de suelos y cultivos; es decir, aplicar la cantidad correcta de insumos; en el momento y lugar indicado (Universidad de Antioquia, 2021). En el país, esta tecnificación no solo permite el ahorro de costos, sino también, el aprovechamiento del tiempo de quienes cultivan y el cuidado del medio ambiente.

Ahora bien, la tecnificación del campo incorpora diversas tecnologías y soluciones avanzadas que permite mayor eficiencia, de hecho, el uso de las mismas puede generar entre el 30% y el 45% de rentabilidad en producciones agrícolas, si se compara con las cosechas tradicionales. Esto representa de manera indirecta, un impacto social positivo para los campesinos (Portafolio, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó en 2018, la resolución que busca establecer que, el acceso a internet debe ser reconocido como un derecho básico de todo ser humano (ONU, 2018). Asimismo, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) creó un proyecto llamado "Centros Digitales" para llevar conectividad a zonas rurales, teniendo como meta 14.057 puntos de internet gratuito, de los cuales han sido instalados alrededor de 5.207 (MinTic, 2023). Esto demuestra a su vez que, el internet ha dejado de ser un lujo para convertirse en una necesidad.

Según el DANE, para 2021 el 70% de los hogares en zonas urbanas tuvieron acceso a internet, mientras, que en las zonas rurales solo el 28.8% (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022), como bien fue expuesto anteriormente, la conectividad ya se considera un derecho, toda vez que, es la forma en la que los seres humanos interactúan ya sea, por intereses profesionales o sociales. Esto permite que cada día las brechas que estaban presentes por la distancia física se reduzcan, razón por la cual, en la pandemia, aumentó la necesidad de llevar internet a las zonas rurales y más apartadas del país; no obstante, la conectividad en estas zonas aún es y seguirá siendo prioridad pues, la materialización de proyectos como los "Centros Digitales", se ha dificultado por la geografía colombiana y por la alta presencia de montañas que no permiten mayor expansión. Asimismo, es ahí en donde la infraestructura juega un papel importante y el estudio de la misma en cada región, es vital para el buen funcionamiento.

Por esta razón, se hace evidente la necesidad de crear políticas, programas y proyectos que vayan en sintonía con el mundo globalizado y lo que la tecnificación del campo representa para el país, no solo para el crecimiento de la población que está directamente relacionada sino también para el resto del país pues, con la especialización de los habitantes de estas zonas en materia tecnológica también se

abordarían problemáticas como el analfabetismo, el bajo acceso a la educación y el riesgo del cambio climático, además que, se aprovecharía cada espacio del campo de manera adecuada pensando en lo que las generaciones futuras pueden desarrollar.

### **2.5. Instituciones y políticas para la mujer rural**

La mujer rural como ya se mencionó, es aquella que, sin distinción alguna, desarrolla su vida en la zona rural, ya sea de manera profesional en el entorno o haciendo vida en el sin remuneración alguna. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, estas desempeñan una función importante de apoyo a sus hogares y comunidades para alcanzar la seguridad nutricional y alimentaria, al igual que, la generación de ingresos, con el fin de mejorar los medios de subsistencia y el bienestar general (ONU Mujeres, 2022).

De hecho, en Colombia existen marcadas diferencias de género dentro de la población que habita en las zonas rurales, en lo que respecta al trabajo, esto, fue demostrado por el DANE que, para el 2020 realizó varias encuestas de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados: dentro de la población en edad de trabajar (PET) las mujeres rurales fueron minoría, representaron el 46.8%, frente a un 53.2% de hombres; en cuanto a la población económicamente activa (PEA) se pudo observar aún más la brecha de género, las mujeres obtuvieron un porcentaje del 29.6% mientras que los hombres representaron el 70.4%; y algo aún más notable y que genera gran preocupación es que dentro de la población fuera de la fuerza laboral (PFFL) de las zonas rurales, las mujeres constituyeron el 67.9% y los hombres el 32.1% (DANE, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, la brecha de género en el país es evidente, pero aún más en poblaciones rurales, situación que sin duda ha aumentado la necesidad de crear políticas en torno a la mujer y más específicamente a las mujeres rurales. Una decisión importante a destacar, fue la expedición del Decreto Legislativo 810 de 2020 y posterior expedición de la Ley 2069 de 2020 que creó el Fondo Mujer Emprende, el cual tiene como objetivo el empoderamiento económico de las mujeres. Entre el 2021 y el 2022, este fondo, recibió una asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación para promover, financiar y apoyar el emprendimiento empresarial a nivel nacional de las mujeres (Fiducoldex, 2023).

Por otro lado, la Presidencia de la República, por medio de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ha impulsado políticas para alcanzar la igualdad de género, en 2022 se aprobó el Conpes 4080, el cual busca incluir estrategias de priorización de procesos por violencia de género, ayudar en la cofinanciación de proyectos productivos a más de 25.000 mujeres rurales e impulsar su participación en programas de educación superior para que éstas,

puedan obtener oportunidades de emprendimiento (DNP, 2022).

Téngase en cuenta que, empoderar a la mujer trae consigo más desarrollo económico y social, aumento de los indicadores de crecimiento e igualdad de género, esto último se puede observar en el índice “Mujeres, Negocios y la Ley” realizado por el Banco Mundial en 2021, en el cual, Islandia tiene una tasa de 90.8% de igualdad entre hombres y mujeres, a su vez que, hace parte de los países con mayor desarrollo (La República, 2021). Asimismo, para un país como Colombia, que cuenta con una población mayoritariamente femenina, el apostar a políticas de género, contribuiría no solo con el crecimiento de esta población sino de todo un país.

Ahora, bien, las políticas, programas y proyectos, han sido creadas de manera generalizada, aún se ve y es necesaria la creación de unas que estén enfocadas específicamente en las mujeres rurales, existe la Ley 731 de 2002 la cual cobija a esta población, pero hay que resaltar la urgencia de actualizar las necesidades que van acorde con el mundo globalizado y cómo las mujeres rurales pueden entrar a jugar un papel importante en la sociedad, no solo en función de su hogar sino también, del emprendimiento femenino en Colombia.

### **2.6 Importancia del presente proyecto de ley**

En un país en donde más de la mitad de la población son mujeres, resulta muy importante crear acciones afirmativas en su beneficio, que pongan fin a la inequidad, se cierren las brechas de género y se eliminen o reduzcan las desigualdades.

Con esta iniciativa se pretende modificar la Ley 731 de 2002, que establece disposiciones en favor de las mujeres rurales, quienes representan el 48.2% de los habitantes del campo colombiano, y con las cuales se tiene una deuda histórica debido al abandono que han padecido por parte del Estado; principalmente con aquellas que viven en zonas rurales muy apartadas y de difícil acceso. Ellas han padecido por décadas la desigualdad, la discriminación y las consecuencias de la brecha de género; todo esto, debido a las realidades de su entorno como lo es la violencia, la falta de oportunidades laborales remuneradas, la pobreza, el insuficiente acceso a la educación, las dificultades para lograr la posesión o titularidad de la tierra, etc. (Cristiano J., 2022).

Con las disposiciones aquí contenidas, se busca lograr una financiación económica más efectiva para las iniciativas de mujeres rurales, como lo es la oportunidad de acceder de manera prioritaria a créditos Finagro cuando desarrollen actividades propias de la agricultura familiar; serán capacitadas en educación económica y financiera rural, cuando resulten beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el Fommur; desde el Fondo Mujer Emprende se apoyarán y financiarán sus proyectos e iniciativas; y Finagro deberá crear una línea de crédito para financiar la adquisición de tecnología y equipos destinados a la agricultura familiar en hogares con jefatura femenina.

Así mismo, se pretende mejoras en temas relacionados con la educación, capacitación y el deporte; para lo cual se podrán habilitar modalidades de educación virtual y/o a distancia, que permitan el acceso a la formación, con entrega de equipos y conexión a internet; se le llevará a las mujeres rurales la oferta institucional de los programas y proyectos de capacitación y formación destinados a esta población, a través de diferentes herramientas tecnológicas o material didáctico inclusivo, con el objetivo de poder llegar al mayor número posible de mujeres en el campo; y para promover y desarrollar programas y actividades de naturaleza deportiva, las entidades territoriales desarrollarán un plan decenal para lograrlo.

También se apuesta por acciones laborales en favor de las mujeres rurales, al elevar sus derechos laborales; al fomentar procesos, planes, programas y proyectos de atención y acompañamiento integral para las mujeres que realizan el trabajo rural de cuidado; y con la política pública de fomento laboral en el sector público y privado que se pretende.

Por último, se promueve el desarrollo y consolidación de la economía campesina y la agricultura familiar para las mujeres rurales, a tal punto que, para lograrlo, el Gobierno implementará las tecnologías, equipamientos tecnológicos necesarios y conectividad a internet para el desarrollo del conjunto del ciclo agroalimentario; y adelantará programas y campañas de incentivo de siembra para las mujeres rurales agricultoras familiares que hacen parte de comunidades étnicas.

### 3. MARCO NORMATIVO

#### 3.1 Marco Constitucional

La Constitución Política manifiesta que los miembros del Congreso de la República están plenamente facultados para la presentación de proyectos de ley o acto legislativo, en ese mismo orden los artículos 150, 154, 334, 341 y 359:3 superiores se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes.

Por otra parte, el artículo 2º de la Constitución Política consagra como fin esencial del Estado promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos; proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

Así mismo, el artículo 13 de la Carta consagra que *“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*.

El artículo 43 de la Constitución establece que el hombre y la mujer tienen iguales derechos y oportunidades. Así mismo, dispone que la

mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación; durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

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

En relación con los trabajadores agrarios el artículo 64 constitucional establece que el Estado deberá promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de estos, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación; salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

En relación con lo producción agrícola, el artículo 65 de la norma superior, señala expresamente que gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Por último, el artículo 66 consagra que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

#### 3.2 Marco legal

##### Leyes:

- Ley 731 de 2002. Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
- Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.
- Ley 2069 de 2020. Por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

##### Decretos:

- Decreto 2369 de 2015. Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se crea la

Dirección de la Mujer Rural, donde, dentro de sus funciones se encuentran buscar el bienestar social y económico de las mujeres rurales a través de diferentes herramientas como la creación de planes, proyectos, programas y políticas para su beneficio, en articulación con entidades de orden nacional y territorial. Así mismo, apoyar y coordinar en la gestión de bienes públicos rurales para el aprovechamiento de las mujeres rurales.

- Decreto Legislativo número 810 de 2020. Por el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica.

### Bibliografía

- CEPAL. (2020). Notas para la igualdad número 30. Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/no30\\_esp\\_-\\_economia\\_del\\_cuidado.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/no30_esp_-_economia_del_cuidado.pdf).
- CEPAL. (S. F.). *Economía del cuidado*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/subtemas/economia-cuidado#>.
- Cristiano J. (2022). *Efectividad de las políticas de inclusión de las mujeres rurales en la historia de Colombia (2002-2022): Análisis crítico de la Ley 731 de 2002*. Recuperado de: <https://repository.udca.edu.co/bitstream/handle/11158/4982/CristianoTF.pdf?sequence=1>.
- DANE (2021). *Situación de las Mujeres Rurales en Colombia*. DANE. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-notaestadistica-situacion-mujeres-rurales-colombia-resumen.pdf>.
- DANE. (2020). *Mujeres rurales en Colombia*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/sep-2020-%20mujeresrurales.pdf>.
- DANE. (2021). *Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol\\_CS\\_Econo\\_cuidado\\_TDCNR\\_Val\\_econ\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/Bol_CS_Econo_cuidado_TDCNR_Val_econ_2021.pdf).
- DANE. (2022). *Situación de las mujeres rurales desde las estadísticas oficiales*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2022-notaestadistica-mujer-rural-presentacion.pdf>.
- DNP. (2020). *Gobierno aprueba política de Estado por la equidad de las mujeres*. DNP. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/CONPES-aprueba-politica-de-Estado-por-la-equidad-de-las-mujeres.aspx>.
- Fiducolde, (2023), *Fondo Mujer Emprende / Fiducoldex*. Recuperado de: <https://fiducoldex.com.co/seccion/fondo-mujer-emprende>.
- FAO. (2014). *Agricultores familiares. Alimentar al mundo, cuidar el planeta*. Recuperado de: [https://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/iyff/pdf/Family\\_Farming\\_leaflet-prints\\_01.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/iyff/pdf/Family_Farming_leaflet-prints_01.pdf).
- La República (2021). *Plena igualdad de género solo existe en diez países del mundo según el Banco Mundial*. Diario La República. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/plena-igualdad-de-genero-solo-existe-en-diez-paises-del-mundo-segun-el-banco-mundial-3136085>.
- Ley número 5446. *Políticas Públicas para Mujeres Rurales de Paraguay*. Recuperado de: <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2021/07/Ley-de-la-Mujer-Rural.pdf>. [http://www.mujer.gov.py/application/files/9414/7005/2450/LEY\\_5446\\_-\\_MUJERES\\_RURALES.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/9414/7005/2450/LEY_5446_-_MUJERES_RURALES.pdf).
- MinTic (2023) *Más de 3.000 nuevos centros digitales entraron en operación en Colombia*. Recuperado de: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/274168:Mas-de-3-000-nuevos-centros-digitales-entraron-en-operacionen-Colombia>.
- ONU Mujeres. (2022). *Día Internacional de las Mujeres Rurales / Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/observances/rural-women-da>.
- ONU. (2018). *Consejo de Derechos Humanos*. Recuperado de: [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_38\\_L10.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_38_L10.pdf).
- Organización Internacional del Trabajo. (S. F.). *La economía de los cuidados*. Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/care-economy/lang--es/index.htm>.
- PARIATINO. (2013). *Ley Marco sobre Economía del Cuidado*. [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf).
- Portafolio (2021). *Tendencias tecnológicas que transformarán la agricultura en Colombia*. Portafolio.co. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/contenidopatrocinado/tendencias-tecnologicas-que-transformaran-la-agricultura-en-colombia-555082>.
- Portafolio. (2016). *Colombia podría ser una despensa mundial de alimentos*. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-podria-ser-una-despensamundial-de-alimentos-498747>.
- Rico, A. (2022). *Solo se está aprovechando 13,596 de los 39,2 millones de hectáreas*

con potencial. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/economia/del-34-del-area-potencial-para-cultivar-en-colombia-se-aprovecha-cerca-del-13-5-3391297>.

Santacoloma, E. (2015). *Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: una mirada al caso colombiano*. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1900-38032015000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1900-38032015000200004).

Schejtman, A. (1980). *Economía Campesina: Lógica Interna, Articulación y Persistencia, en el Trimestre Económico*. Revista de la Cepal “Comisión Económica para América Latina N° 11”, Santiago de Chile, agosto de 1980, pp. 123. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11934/011121140\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11934/011121140_es.pdf).

Semana. (2016). *Colombia puede convertirse en una de las grandes despensas del mundo*. Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo. Recuperado de: <https://www.semana.com/pais/articulo/como-va-a-ser-el-futuro-agropecuario-deColombia/232363/>.

Senado de la República. (2002). *Ley 731 de 2002*. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0731\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0731_2002.html).

Senado de la República. (2010). *Ley 1413 de 2010*. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1413\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html).

Statista. (S.F.). *Colombia: valor la agricultura, pesca, caza, silvicultura y ganadería 2007-2021*. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/1337047/valor-de-laproduccion-agricola-en-colombia/>.

Universidad de Antioquia. (2021), *Reseña histórica de la agricultura de precisión*, Recuperado de: <https://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/15780c89-01c1-41f0-834b-c1642a37cbe0/BOLETI%CC%81N+NO.+16-FLORES-ENERO+2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nssFWiD#:~:text=Desde%20hace%20m%C3%A1s%20de%2015,ha%20experimentado%20con%20estas%20tecnolog%C3%ADas>.

### ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno.

### RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.

Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en mi calidad de autora del presente proyecto, manifiesto que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes; o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo esto es, que pese el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”<sup>1</sup> (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

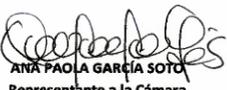
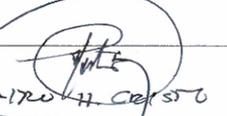
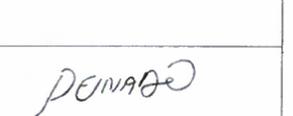
Aún dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado número FL.01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Bricello de Valencia).

por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

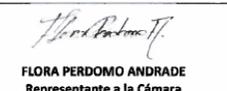
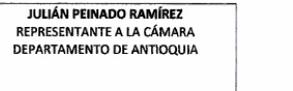
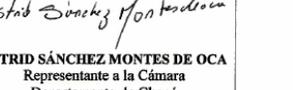
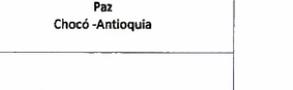
De los congresistas;

*Alta Excmo. por*

 <b>ANA PAOLA GARCÍA SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Autora	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 <b>TERESA ENRIQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Departamento de Naríño	 <b>LORENA RÍOS CUELLAR</b> Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres
 <b>JAIME LUIS LACOUTURE</b>	 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b>

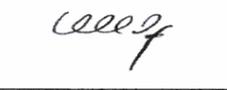
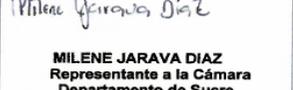
<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. Fi. 01189-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

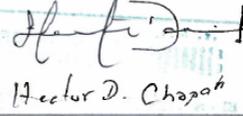
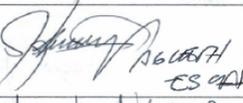
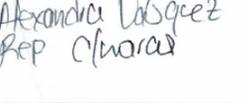
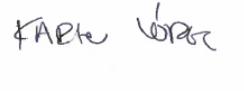
*Concejal de Antioquia*

 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
 <b>Jorge Méndez Hernández</b> Representante a la Cámara	 <b>ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA</b> Representante a la Cámara Departamento de Chocó
 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República Partido Alianza Verde	 <b>JAMES MOSQUERA T.</b> Representante a la Cámara Circunscripción 6 Transitoria Especial de Paz Chocó -Antioquia
 <b>ALEXANDER GUARÍN SILVA</b> Representante a la Cámara Departamento del Guainía	 <b>Diego Fernando Cárdeno Navas</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca

*Representante Atlántico*  
**REPRESENTANTE ATLÁNTICO**  
**CAMBIO RADICAL**

*AR. Huila Interced*

 <b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República	 <b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Senadora de la República
 <b>JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 <b>Julio Alberto Elías Vidal</b> Senador de la República
 <b>SARAY ELENA ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <b>MILENE JARAVA DIAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre

 <b>JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b> Representante a la Cámara por el Chocó	 <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara por Arauca Periodo constitucional 2022-2026
 <b>OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>Julio Elías Chagui Florez</b> <b>JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ</b> senador de la República
<b>JUAN CARLOS VANCAS</b> REPRESENTANTE BUENAVENTURA Y ANTIOQUIA	
 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b>	 <b>Alexandra Velásquez</b> REP. Cundinamarca
 <b>FABIAN DIAZ PLATA</b>	 <b>Leonor Palencia</b> Citep # 14

*Monica Karina Borneaux*

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 01 de Agosto del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Número 070 de este legislatura.

No. 070 Cor. correspondiente

Exposición: Paola García y otros Pimay

**SECRETARIO GENERAL**

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2023 CÁMARA**

*por medio del cual se crean los Fondos de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, agosto de 2023

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 071 de 2023, por medio del cual se crean los Fondos de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Secretario reciba un cordial saludo,

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

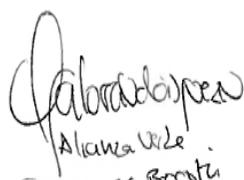
En vista de lo anterior, presentamos este proyecto a consideración de la Cámara de Representantes para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

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

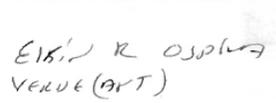
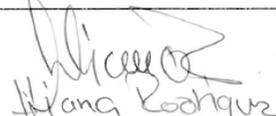
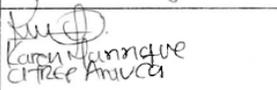
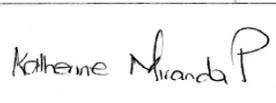
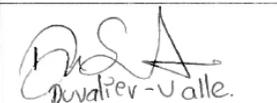
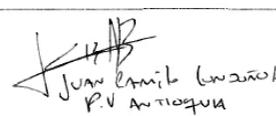
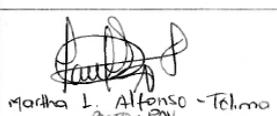
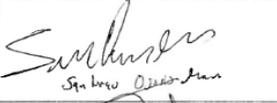
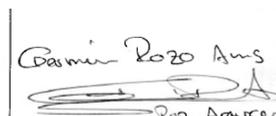
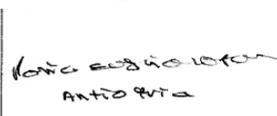
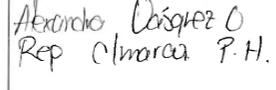
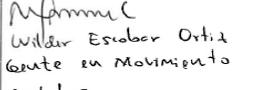
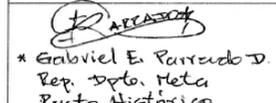
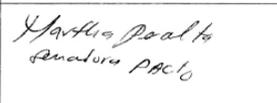
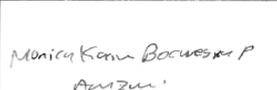
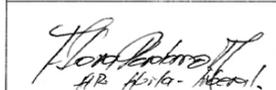
Atentamente,



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



Fabra de la Peña  
Alianza Verde  
Cámara X Bogotá

 EIDER R OSPINA VERDE (ART)	 Eider Ospina Fundador.
 Mariana Rodríguez	 Karen Martínez CITACE ANUCCI
 Katherine Miranda P.	 Daniel Valle
 Juan Emilio Guzmán B. P.V Antioquia	 Martha L. Alfonso - Telmo PARTIDO PAN
 Juan Diego Muñoz C.	 Sirlene
 Cristian Hernández PAV Santander	
 Gaspar Robo Rep. Arauca	 Rep. Arauca
 Alexander Vásquez O. Rep. (Maraica) P.H.	 Wilmar Escobar Ortiz Gente en Movimiento Caldas
 * Gabriel E. Parra Rep. Depto. Meta Recto Histórico	 Martha Peralta Senadora P.A.C.O.
 Fabian Diaz Plata	 Monica Kama Bocuwa Amazonia
 Fabian Diaz Plata	

**TABLA DE CONTENIDO**

1. **Articulado**
2. **Exposición de motivos**
  - 2.1 Presentación y síntesis del proyecto
  - 2.2 Contenido del proyecto
  - 2.3 Justificación
    - 2.3.1 Discapacidad visión médica y social, el rol de los cuidadores
  - 2.4 Antecedentes legislativos
    - 2.4 Marco jurídico sobre la materia a legislar
      - 2.4.1 Marco Constitucional
      - 2.4.2 Marco Legal
3. **Impacto Fiscal**
4. **Conflictos de interés**
  1. **Articulado**

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2023**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se crean los Fondos de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de República de Colombia**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I.**

**Aspectos generales**

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

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

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

- A. Recursos por aportes voluntarios en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios destinados a programas

de atención a las personas con discapacidad física a través de sus cuidadores o asistentes personales, conforme se establece en el artículo 20 la Ley 2277 de 2022. **B.** Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.

- B.** Empréstitos externos a nombre de la Nación que gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- C.** Recursos del Presupuesto General de la Nación.
- D.** Recursos del Programa Renta Ciudadana, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 2294 de 2023.
- E.** Los provenientes del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, de conformidad con el artículo 72 de la Ley 2294 de 2023.
- F.** Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.
- G.** Los recursos que puedan destinarse provenientes de la Ley 715 de 2001.
- H.** Los demás que para este fin defina el Gobierno nacional.

**Parágrafo.** En el marco de la función social de las empresas, el Gobierno nacional fomentará el aporte de recursos a este Fondo con el fin de dar cumplimiento al objeto de esta ley.

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

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

- F. Programas de formación y cualificación de cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 2297 de 2023.

**Parágrafo 1°.** La inversión de los recursos del Fondo deberá otorgarse en el marco de la oferta de servicios que establezca el Ministerio de la Igualdad en cumplimiento del artículo 106 de la Ley 2294 de 2023, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*, así como la hoja de ruta que se plantee en el marco del artículo 76 de esta misma ley para aportar a la inclusión productiva de las personas con discapacidad y lo establecido en el artículo 77 respecto del Plan Nacional de Accesibilidad para Personas con Discapacidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Personas con discapacidad, cuyo núcleo familiar se componga por más de una persona en esta condición, incluida ella.

C. Personas que se encuentren en los grupos poblacionales de pobreza extrema y pobreza moderada de acuerdo con la clasificación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), o la clasificación que la llegue a homologar.

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

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

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

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

## CAPÍTULO II.

### Creación del Fondo en el orden departamental

**Artículo 10. Facultad para las asambleas departamentales.** Facúltase a las asambleas departamentales para crear Fondos Departamentales de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad

y sus Cuidadores o Asistentes Personales, conforme a los parámetros generales de esta ley y las atribuciones constitucionales y legales.

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

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

**Parágrafo.** En el marco de la función social de las empresas, el Gobierno departamental fomentará el aporte de recursos a este Fondo con el fin de dar cumplimiento al objeto de esta ley.

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

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

## CAPÍTULO III.

### Creación del Fondo en el orden municipal y distrital

**Artículo 13. Facultad para los Concejos Municipales y Distritales.** Facúltase a los Concejos Municipales y Distritales para crear Fondos Municipales o Distritales de Protección

y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales, conforme los parámetros generales de esta ley y las atribuciones constitucionales y legales.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO IV.

Disposiciones finales

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

Personales, conforme los criterios que el Comité Administrador del Fondo establezca.

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

**Artículo 18. Vigilancia y control.** La Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales ejercerán sus funciones constitucionales y legales respecto de los recursos recaudados por concepto del Fondo de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales.

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

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

De los Congresistas,

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

  
 Patricia Álvarez  
 Representante a la Cámara por Bogotá

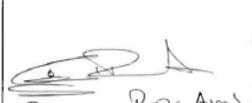
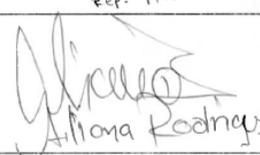
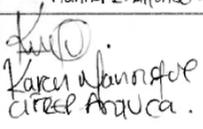
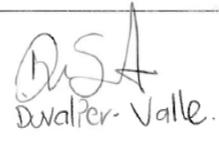
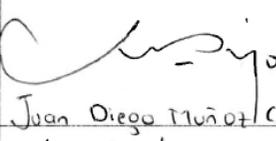
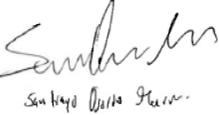
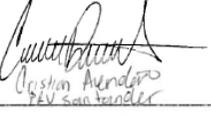
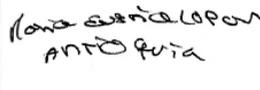
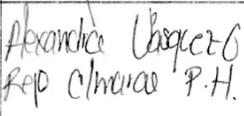
CANARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

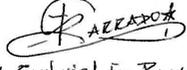
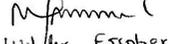
El día 01 de Agosto del año 2023

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

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

SECRETARIO GENERAL

 Germán Rozo Amis Rep. Arauca	 Martha L. Alfonso - Tolima
 Alina Rodríguez	 Karen Abundis Rep. Arauca
 Juan Camilo Loraño Rep. Antioquia	 Divalter Valle
 Juan Diego Muñoz	 Santiago Darío Pardo
 Cristian Avendaño Rep. Santander	
 Diana María López Rep. Antioquia	 Alexander Caspezo Rep. Cundinamarca P.H.

 * Gabriel E. Ferrando D. Rep. Dpto. del Meta Pacto Histórico	 Wilder Escobar art. 2 Gente en Movimiento Caldas
 Santos Pradilla	 Fabian Oscar Jahn

## 2. Exposición de motivos

### 2.1 Presentación y síntesis del proyecto

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

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

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

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

### 2.2 Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de 20 artículos con los siguientes temas:

- Artículo 1°. Objeto.
- Artículo 2°. Fondo Nacional de Protección y Apoyo a Personas con Condición de Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales.
- Artículo 3°. Fuentes de financiación.
- Artículo 4°. Destinación e inversión de los recursos del Fondo.
- Artículo 5°. Monto de la transferencia.
- Artículo 6°. Comité para la administración del Fondo.
- Artículo 7°. Criterios de priorización.
- Artículo 8°. Certificación de la inclusión en el Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad.
- Artículo 9°. Autorización para el reclamo de ayudas monetarias.
- Artículo 10. Facultad para las asambleas departamentales.
- Artículo 11. Fuentes de financiación del Fondo Departamental.
- Artículo 12. Comité para la Administración del Fondo Departamental.
- Artículo 13. Facultad para los Concejos Municipales y Distritales.
- Artículo 14. Fuentes de financiación del Fondo Municipal y Distrital.
- Artículo 15. Comité para la Administración del Fondo Municipal o Distrital.
- Artículo 16. Transferencia de recursos.
- Artículo 17. Función de los Personeros.
- Artículo 18. Vigilancia y control.
- Artículo 19. Reglamentación.
- Artículo 20. Vigencia.

### 2.3 Justificación

Desde el parámetro de la protección especial, el Estado colombiano, ha ido adoptando mecanismos internacionales, entre ellos, la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las Personas con Discapacidad<sup>1</sup> y parámetros de clasificación de la discapacidad, que determinan un modelo social de la discapacidad que se sustenta, principalmente, en los siguientes ejes: (i) la dignidad humana, (ii) la autonomía e independencia individual, (iii) la libertad de tomar las propias decisiones, (iv) la no discriminación, (v) la participación plena y efectiva en la sociedad, (vi) la accesibilidad y (vi) la igualdad de oportunidades<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-025

El escenario en mención, ha estado acompañado de acciones internas como la conformación del documento Conpes Social 166 de diciembre de 2013, que estableció la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, y que permitió el rediseño de la política pública de discapacidad establecida en el Documento Conpes 80 de 2004 logrando de esta manera avanzar en la formulación e implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), que se basa en el “goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las Personas con Discapacidad (PcD)”, como lo establece la Convención sobre los Derechos de las PcD de Naciones Unidas<sup>3</sup>.

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

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

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

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

programa de atención a familias de personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad.

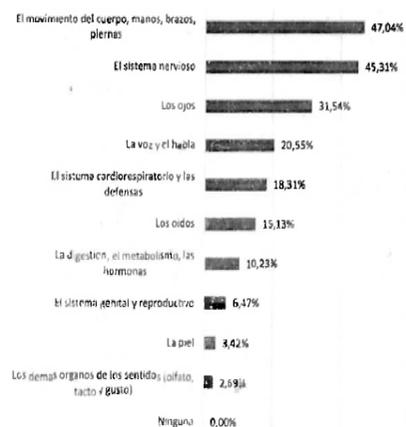
Según el Censo Nacional adelantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2018, en Colombia hay 3.134.037 personas con dificultades para realizar actividades básicas diarias (7,1% de la población del país) de quienes 1.784.372 (4,07% de la población del país) reportaron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

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

Estrato	Personas	Porcentaje (%)
Uno (1)	520.865	38,38
Dos (2)	511.852	34,75
Tres (3)	255.774	17,20
Cuatro (4)	55.072	3,70
Cinco (5)	18.017	1,21
Ses (6)	7.899	0,53
Sin información	62.875	4,23
<b>Total</b>	<b>1.427.354</b>	<b>100,00</b>

Fuente: DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018.

Por su parte el Ministerio de Salud y Protección Social administra el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad mediante el cual se han identificado y caracterizado 1.404.108 personas. De este grupo 34,2% tiene discapacidad de movimiento del cuerpo, manos, etc., 25,9% el sistema nervioso, 13% ojos, 10,2% sistema cardiorrespiratorio y defensas, 5,4% oído, 5,1% la voz y el habla y 6,3% el resto:



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social -2018

Adicionalmente, de acuerdo con las proyecciones de población 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores. De ellas, 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres. Del total, 22.945 personas tienen más de

de 2021.

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, 2006. Convención sobre los Derechos de las PcD, artículo 1º.

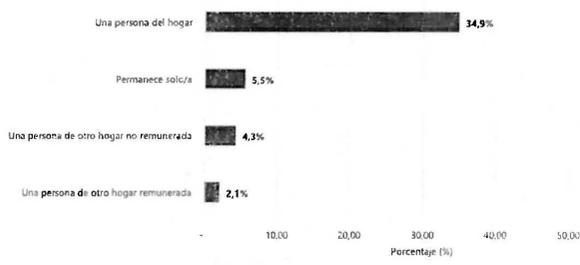
<sup>4</sup> Estrategia para el desarrollo de la capacidad, documento en pdf, pág. 35.

100 años de edad. De ellas, 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres.

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

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

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



Fuente: DANE, ECV, 2020.

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

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

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

Por su parte, la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud, de la Organización Mundial de la Salud<sup>5</sup>, determina que, en el contexto de la salud, se distinguen las siguientes definiciones:

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

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

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

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

**Participación** es el acto de involucrarse en una situación vital.

**Limitaciones en la actividad** son dificultades que un individuo puede tener en el desempeño/realización de actividades.

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

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

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

Así mismo, la Organización Mundial de la salud concibe que el modelo social de la discapacidad, considera el fenómeno fundamentalmente como un problema de origen social y principalmente como un asunto centrado en la completa integración de las personas en la sociedad. De igual modo, La organización considera que la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto/entorno social. Por lo tanto, el manejo del problema requiere la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad

5 Organización Mundial de la Salud. Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf)

hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación plena de las personas con discapacidades en todas las áreas de la vida social. En esa medida, la OMS señala que el problema es más ideológico o de actitud, y requiere la introducción de cambios sociales, lo que en el ámbito de la política constituye una cuestión de derechos humanos. Según este modelo, la discapacidad se configura como un tema de índole política.

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

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

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

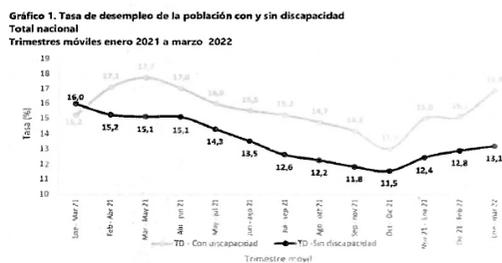
Reforzando esta perspectiva, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, identifican dos problemáticas principales al momento de referirnos a los cuidadores o asistentes personales: (i) la estabilidad económica y (ii) las oportunidades laborales que reducen, a su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

Por su parte, si se observa la información del DANE<sup>6</sup>, a través de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual tiene como objetivo proporcionar información sobre indicadores de mercado laboral, pobreza monetaria y características

sociodemográficas de la población, a partir de su rediseño (2019 - 2021), se incluyó dentro de sus objetivos promover la visibilidad estadística de grupos poblacionales priorizados, entre ellos a las personas con discapacidad.

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

### Mercado laboral de personas con discapacidad Trimestre móvil enero - marzo 2022



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

#### 2.4 Antecedentes Legislativos

Revisando los antecedentes legislativos que se han presentado sobre el objeto del presente proyecto, es importante destacar el **Proyecto de Ley número 289 de 2020 Cámara, 443 de 2021 Senado, por la cual se crea el subsidio ingreso mujer**, de autoría de varios Congresistas del Partido de la U, como lo fueron los Senadores *Armando Benedetti, Maritza Martínez, Juan Felipe Lemos*, las Representantes *Martha Villalba, Astrid Sánchez*, entre otros, que pretendía el reconocimiento de la brecha estructural que padecen las mujeres en Colombia en diferentes

<sup>6</sup> Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_poblacion\\_discapacidad/boletin\\_GF.IH\\_di\\_scapacidad\\_ene22\\_mar22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GF.IH_di_scapacidad_ene22_mar22.pdf)

ámbitos de su vida sociopolítica y socioeconómica, y en la necesidad de que esto se revierta.

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

Otra iniciativa que fue importante revisar es el **Proyecto de Ley número 041 de 2020 Cámara, acumulado con el número 267 de 2020 Cámara, 480 de 2021 Senado, por medio del cual se establecen medidas efectivas y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y, generación ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional y se dictan otras disposiciones**, de autoría del Representante a la Cámara Óscar Villamizar Meneses, el cual tiene como objeto establecer medidas eficaces y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y generación de ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional. Este se encuentra en trámite de objeciones presidenciales.

## 2.4 Marco jurídico sobre la materia a legislar

### 2.4.1 Marco Constitucional

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

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

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

Respecto del marco normativo que protege los derechos de las personas con discapacidad, la Constitución Política en su artículo 13 indica que todas las personas nacen libres ante la ley y que es deber del Estado promover condiciones para que

la igualdad sea real y efectiva; de igual forma, este artículo menciona que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 2.4.2 Marco Legal

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

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

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

- **Ley 1346 de 2009**

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

#### • **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ONU**

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

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

- **Conpes 166 de 2013**

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

- **Ley Estatutaria 1618 de 2013**

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Ley 2281 de 2023**

Esta disposición normativa tiene como objeto la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad, así como definir su estructura orgánica; en ese sentido, se establece como objeto de esta nueva

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

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

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

- **Ley 2294 de 2023**

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

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

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

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

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

En ese sentido, se incluyeron varias disposiciones dentro del Plan Nacional de Desarrollo que buscan disminuir la discriminación así como aportar a la inclusión de las personas con discapacidad, es así como el artículo 66 de esta ley creó el programa

de renta ciudadana, el cual busca armonizar los programas de transferencias monetarias a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), creando una sola transferencia monetaria a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando a la población con discapacidad.

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

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

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

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo, mediante las disposiciones del artículo 79, creó un incentivo para los empleadores que vinculen a personas con discapacidad en empleos formales, mediante el otorgamiento de un aporte monetario al empleador, en este mismo sentido, el artículo 82 indicó que respecto de la generación de empleos

públicos a través de una planta temporal nueva y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto número 1083 de 2015, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género.

Con respecto al sector educativo, mediante el artículo 130 de la Ley 2294 de 2023, se dejó en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad crear el Programa Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad a la Educación Superior, con el objeto de permitir el goce efectivo del derecho a la educación, garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y graduación de personas con discapacidad en la educación superior.

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

- **Ley 2297 de 2023**

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Impacto Fiscal

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

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicite cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten el que las leyes dictadas estén en

armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada”. (Subrayado fuera-de texto).

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

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

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que puede tener los Congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; a su vez, es importante afirmar también, que el Gobierno nacional deberá consolidar el Registro

de las Personas en Condición de Discapacidad y a normas, la creación del Registro Nacional de Cuidadores o Asistentes Personales, cifras que son fundamentales para determinar el impacto que puede tener el presente proyecto de ley.

#### 4. Conflictos de interés

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

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

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- e) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

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

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normativa vigente.

- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

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

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

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022<sup>7</sup>, estableciendo que:

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

También el Consejo de Estado en el año 2010<sup>8</sup> sobre el conflicto de interés se conceptuó:

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

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado el Congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida

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

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

el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el Congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al Congresista en un destinatario predilecto.

En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los Congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los Congresistas podrían quedar incluidos. Pues a pesar en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un Congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

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

**5. Fuentes consultadas**

-Colombia lo suscribió por medio de la Ley 1346 de 2009, que busca “promover, proteger y asegurar el

goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

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

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

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

-DANE. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*.

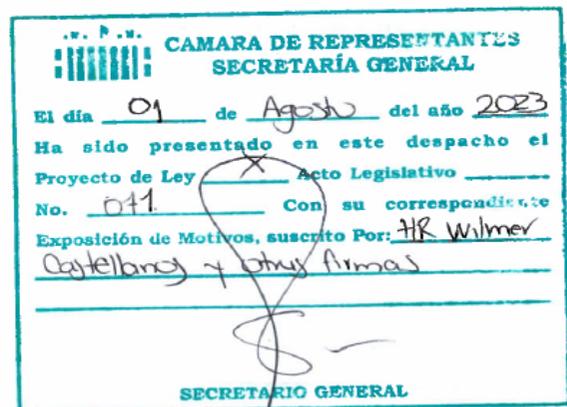
-DANE. *Encuesta Nacional de Calidad de Vida del año 2020*.

-DANE. *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_poblacion\\_discapacidad/boletin\\_GEIH\\_discapacidad\\_ene22\\_mar22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GEIH_discapacidad_ene22_mar22.pdf)

-Organización Mundial de la Salud. *Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud*. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241b45445\\_spa.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241b45445_spa.pdf)

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

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



**CONTENIDO**

Gaceta número 1025 - Miércoles, 9 de agosto de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 069 de 2023 Cámara, por el cual se garantiza la educación preescolar y media.....	1
Proyecto de ley número 070 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece un nuevo régimen de equidad para las mujeres rurales y campesinas, se modifica la Ley 731 de 2002, se establecen nuevas acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas y se dictan otras disposiciones. ....	11
Proyecto de Ley número 071 de 2023 Cámara, por medio del cual se crean los Fondos de Protección y Apoyo a personas con discapacidad y sus cuidadores o asistentes personales, y se dictan otras disposiciones. ....	28