



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1571

Bogotá, D. C., viernes, 29 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 465 DE 2024 CÁMARA, 64 DE 2024 SENADO

*por medio del cual se modifica el artículo 88 de la
Ley 1801 de 2016 garantizando el acceso a baños
públicos a personas con discapacidad.*

Bogotá, D. C., agosto 27 de 2025.

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente de la Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate Proyecto de Ley número 465 de 2024 Cámara, 64 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate con modificaciones al **Proyecto de Ley número 465 de 2024 Cámara, 64 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 88 de la**

Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.


MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara

I. Trámite y antecedentes de la Iniciativa.

El Proyecto de Ley número 465 de 2024 Cámara, 64 de 2024 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad*, fue radicado el día 31 de julio de 2024 por el honorable Senador Jonathan Ferney Pulido Hernández, y fue publicado posteriormente en la **Gaceta del Congreso** número 1318 de 2024.

La ponencia para primer debate en Senado fue discutida en la sesión del seis (06) de noviembre de 2024 de la Comisión Primera del Senado, en la cual no se radicó ni discutió ninguna proposición.

La ponencia para segundo debate en Senado fue discutido en la sesión del diez (10) de diciembre de 2024 de la Plenaria del Senado, en la cual se

radicaron cinco proposiciones, de las cuales, cuatro fueron avaladas y una fue dejada como constancia.

Para su trámite en la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara designó a la suscrita Representante, por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el catorce (14) de febrero de 2025, mediante Acta número 021.

El día 30 de julio de 2025, el proyecto de ley tuvo su primer debate en la Comisión Primera de Cámara, en la cual se presentaron 6 proposiciones modificatorias, de las cuales fueron avaladas cuatro (4) y dos (2) quedaron como constancias.

Para el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Cámara designó como ponente a la suscrita.

A la fecha, no existen antecedentes de iniciativas o trámites legislativos que tengan la finalidad de incluir dentro de la medida positiva contemplada en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, en lo que respecta al uso de baños en los establecimientos de comercio abiertos al público, aun si aquellos no son clientes de estos.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de incluir dentro de la protección estipulada en el texto normativo a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, para garantizar con ello el acceso a los servicios de baño en establecimientos abiertos al público, sin consideración de si las personas son o no clientes de estos.

La presente iniciativa obedece al estudio de exequibilidad realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-329 de 2019, a partir de la cual, se dispuso la existencia de una omisión legislativa relativa por parte del Congreso de la República, y por ello, con la presente iniciativa legislativa se pretende subsanar, en el marco de la potestad y el deber legislativo propio de esta rama del poder público, tal omisión.

En consideración a lo expuesto, el presente proyecto de ley resulta por ser un tema de importancia, debido a la necesidad de que el Estado adopte, a través de la modificación del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, acciones afirmativas desde el enfoque de la garantía de derechos en lo que al acceso a los servicios de baño en establecimientos abiertos al público concierne.

El presente proyecto de ley consta de tres (3) artículos, así:

Artículo 1º. Contempla el objeto de la iniciativa.

Artículo 2º. Establece la modificación al artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, con el fin de adicionar al cuerpo normativo a las personas con discapacidad o con movilidad reducida, como beneficiarias de la garantía de acceso al servicio de baño dentro de los establecimientos de comercio abiertos al público.

Artículo 3º. Contempla la vigencia y derogatorias.

III. Consideraciones.

1. Aspectos generales.

1.1. Sujetos de especial protección, desarrollo legal y jurisprudencial.

Los grupos o poblaciones más vulnerables requieren de un enfoque diferencial al momento de adoptarse decisiones, en la medida en que, con ello se materializa la igualdad y se evitan los escenarios de discriminación, sin que se pretenda estigmatizar o afectar a las personas, por cuanto son verdaderos sujetos de derecho frente al ordenamiento jurídico.

En el marco de los principios y valores que soportan los postulados del Estado social de derecho, a partir de la Constitución de 1991 se estipuló la cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13, a cuyo propósito le dispuso al Estado el deber de proteger especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

El Estado colombiano, a través de la Ley 74 de 1968, se permitió ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través del cual se comprometió a garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna, con ocasión de motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, a la par de adoptar medidas para su protección. Adicionalmente, a través del artículo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos debidamente ratificada por Colombia en el año 1973, el Estado se comprometió a garantizar los derechos y libertades reconocidos en aquella.

Con base en la normativa constitucional anterior y, en línea con los postulados jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha establecido que la protección reforzada de los sujetos de especial protección constitucional tiene como fundamento el reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se han visto sometidos históricamente, en cuyo caso, debido a su situación de debilidad manifiesta e indefensión, en el marco del Estado social de derecho, nace la necesidad de adoptar acciones y medidas afirmativas que habiliten la corrección de los efectos nocivos de la desigualdad (Corte Constitucional, Sentencia T-282 de 2008).

Por lo anterior, es claro que los niños, las mujeres en estado de embarazo, los adultos de la tercera edad y las personas en condición de discapacidad son creadores de un trato diferencial a cargo del Estado, quienes por sus condiciones de debilidad manifiesta ameritan un trato especial en cuestiones del uso de los servicios de baños en establecimientos de comercio abiertos al público, en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016.

La Corte Constitucional en Sentencia C-329 de 2019, al estudiar la constitucionalidad del artículo en comento, estableció la existencia del deber a

cargo del Estado, impuesto desde la Constitución de 1991, con relación a la promoción y especial protección de los derechos de las persona con discapacidad, traducido en el deber de hacer a cargo del legislador, consistente en incluir a esta población, en los supuestos de hecho de las normas que reconocen o conceden derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de personas que en atención a sus condiciones físicas o a las barreras que experimentan, se impide su debida participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

Por consiguiente, la constitucionalidad de la norma contenida en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, conforme a lo dispuesto por la Alta Corte, debe entenderse que incluye a las personas en condición de discapacidad, que, por una omisión legislativa relativa, quedaron desprovistas de la medida afirmativa de la misma.

1.2. Protección especial a personas con discapacidad.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 47 dispone el deber del Estado de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas en condición de discapacidad, quienes deben recibir la atención especializada requerida. Es claro que para el Constituyente de 1991, al Estado le corresponde adelantar las actuaciones positivas para eliminar cualquier silenciosa y sutil marginación de las personas en condición de discapacidad, contraria al principio de dignidad humana, base del Estado social de derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2009).

Con sustento en el principio y derecho fundamental a la igualdad, establecido en el artículo 13 superior, se erige un entramado de acciones que habilitan la realización de verdaderas condiciones de igualdad material, en perspectiva de protección de los grupos que tradicionalmente han estado vulnerados o marginados, como es el caso de las personas en condición de discapacidad, en tanto que apareja un trato de no discriminación y un mandato de acción para superar las condiciones de desigualdad.

Comprendiendo la figura del bloque de constitucionalidad, integrado por mandato de la Carta Política, en materia de discapacidad existen varios documentos de relevancia para la protección efectiva de sus derechos y garantías; entre ellos, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1999 y ratificada por Colombia a través de la Ley 762 de 2002, a cuyo propósito corresponde contribuir a la eliminación de la discriminación y a propiciar la integración social de las personas en condición de discapacidad.

Entre otros instrumentos internacionales sobre derechos de este grupo poblacional, la Corte

Constitucional enlistó en la Sentencia C-458 de 2015 los siguientes: Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; Convención sobre los derechos del niño; Declaración de los derechos humanos; Declaración de los derechos del retrasado mental; Declaración de los derechos de las personas con limitación; Resolución número 48/96 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre “Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”; entre otros.

A través de las acciones afirmativas, el Estado encamina su actuar para dirigir los esfuerzos para eliminar o reducir las desigualdades de diversa índole que afectan la garantía de los derechos de las personas en condición de discapacidad, o bien, para propiciar una mayor representación y participación social, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-221 de 2011.

Por tanto, la inclusión de las personas en condición de discapacidad dentro del grupo de sujetos de especial protección contenido en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, en el marco del estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, implica la medida afirmativa generada por el Estado respecto del beneficio contemplado, de permitir que dichas personas puedan acceder al servicio de baño en todos los establecimientos de comercio abiertos al público, cuando así lo requieran, sin cumplir con el deber de ser clientes.

1.3. Normativa sobre adecuación de espacios para personas con discapacidad.

A partir de la Ley 361 de 1997, a través de la cual se establecieron mecanismos de integración social para las personas con discapacidad, el Estado colombiano, en línea con la aprobación realizada mediante la Ley 1346 de 2009 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, dispuso una serie de medidas en perspectiva de promoción y protección de los derechos fundamentales y prestacionales de las personas con discapacidad.

En lo que respecta a la accesibilidad, conforme al artículo 9º de la convención en comento, los Estados deben adoptar medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad al entorno físico, al transporte, a la información y comunicaciones, entre ellas, a las instalaciones abiertas al público o de uso público.

En específico, frente al objetivo de la presente iniciativa legislativa, le corresponde a los Estados parte de la Convención, conforme al literal b) del numeral 2 del artículo 9º, asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos para la accesibilidad para las personas con discapacidad.

De allí que en Colombia, desde 1997 con la expedición de la Ley 361, dispuso la eliminación

de las barreras arquitectónicas como una medida para garantizar el acceso a los espacios por parte de la población con discapacidad, consagrando en su artículo 47 que la construcción, ampliación y reformas de los edificios abiertos al público se realizarán de tal manera que les sean accesibles. Asimismo, se estipuló que la adaptación de las instalaciones existentes deberían adaptarse de manera progresiva, conforme a las disposiciones legales vigentes.

Respecto a las edificaciones e instalaciones abiertas al público que sean de propiedad particular, el artículo 52 de la Ley 361 de 1997 dispuso la aplicación obligatoria de los preceptos dispuestos en la misma, para garantizar la accesibilidad a los espacios para las personas con discapacidad.

Por su parte, posterior a la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se expidió la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecieron disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, en donde de manera concreta, en el artículo 14, se estipuló el acceso y accesibilidad como una manifestación directa de la igualdad material de esta población respecto del espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales.

Es importante destacar que, en este sentido, el proyecto de ley propuesto no implica una carga financiera para los comerciantes ni para el Estado, pues no exige la adecuación o remodelación de los baños de los establecimientos de comercio. Esta adecuación ya está prevista en la legislación vigente, en particular en la Ley 361 de 1997 ya citada, que establece la obligación de crear entornos accesibles para las personas con discapacidad. Además, la Ley Estatutaria 1618 de 2013 establece que las entidades públicas y privadas que ofrecen servicios al público deben garantizar condiciones de accesibilidad a las personas con discapacidad. Por lo tanto, este proyecto se enmarca en el fortalecimiento y cumplimiento de los principios de igualdad, dignidad y no discriminación que ya hacen parte del sistema legal colombiano.

Ahora bien, resulta prudente aclarar en este punto que la Ley 1618 de 2013 es una ley general de accesibilidad, y cuando preceptúa dicha accesibilidad a los baños por parte de personas con discapacidad, se refiere a una infraestructura adecuada que facilite su ingreso y uso. Por lo anterior, es necesaria la modificación al artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, para que, además de accesibilidad en términos de infraestructura, las personas con discapacidad puedan ingresar sin prohibición alguna a los baños de los establecimientos de comercio abiertos al público.

En conclusión, en el ordenamiento jurídico colombiano, existen elementos normativos orientados a promover la accesibilidad de las personas con discapacidad en los espacios físicos de uso

público o en aquellos que, incluso siendo privados, se encuentran abiertos al público. Por lo cual, con la presente iniciativa de modificación al artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, no se prevé obligación alguna para los establecimientos de comercio realizar adecuaciones en las instalaciones físicas para las personas con discapacidad o con movilidad reducida.

1.4. Acceso a servicios sanitarios en establecimientos de comercio abiertos al público por parte de sujetos de especial protección constitucional.

El acceso al servicio de baño en los establecimientos de comercio abiertos al público, por parte de los niños, mujeres en evidente estado de embarazo, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, aun sin ser clientes de tales establecimientos, en línea con lo dispuesto en párrafos anteriores, garantiza las acciones positivas del Estado, que demandan la disposición de medidas para su cumplimiento que, contrario a lo dispuesto por Abramovich y Courtis, no corresponden a los derechos que demandan obligaciones negativas o de abstención¹.

En este contexto, el acceso a servicios sanitarios en los establecimientos de comercio abiertos al público se convierte en un tema de gran relevancia. La falta de acceso adecuado a los baños puede implicar una grave afectación a la dignidad y a la salud de las personas con discapacidad, especialmente en un entorno en el que la movilidad en la ciudad y la participación en la vida cotidiana deben ser promovidas e incentivadas para todos los ciudadanos. Por ello, se hace necesario adoptar medidas legislativas que garanticen este derecho fundamental, asegurando que los establecimientos de comercio abiertos al público permitan el uso de sus baños a estas personas, independientemente de si son o no clientes de los mismos.

La Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía y Convivencia, regula en su artículo 88 el uso de los baños en establecimientos de comercio. Sin embargo, esta disposición no contempla de forma expresa el derecho de las personas con discapacidad o con movilidad reducida a utilizar dichos servicios sanitarios, lo cual resulta contrario a los principios de inclusión y accesibilidad que rigen el ordenamiento jurídico colombiano.

De esta manera, el objetivo principal del presente proyecto de ley es garantizar que las personas con discapacidad o con movilidad reducida puedan acceder a los servicios de baño en los establecimientos comerciales abiertos al público. Esto se justifica en la necesidad de eliminar las barreras que limitan su participación en la vida pública y social, en concordancia con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de derechos humanos, tales como los ya expuestos en líneas precedentes. La inclusión de este derecho en el

¹ Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta.

artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 busca, en esencia, el reconocimiento y la materialización de las garantías fundamentales que le asisten a este grupo poblacional, contribuyendo a una sociedad más equitativa y respetuosa de la diversidad.

En conclusión, este proyecto de ley representa un paso fundamental hacia la construcción de un país más justo e inclusivo, al asegurar que las personas con discapacidad puedan acceder a servicios básicos como el uso de baños en espacios abiertos al público. Esta medida no solo está alineada con los mandatos constitucionales y legales, sino que además refuerza el deber de solidaridad y respeto por la dignidad humana que debe caracterizar a una sociedad democrática.

Así las cosas, en el marco de las prerrogativas que el Estado dispone en procura de la protección especial de la población que requiere de acciones afirmativas, a través del presente proyecto de ley se pretende subsanar, además, la omisión legislativa relativa atinente a la inclusión de las personas con discapacidad dentro del margen dispositivo del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016.

1.5. Sanción establecida en el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 y el procedimiento de policía que se debe seguir en el presente caso.

De conformidad con el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, la inobservancia de lo dispuesto en la disposición conlleva la imposición de una Multa General Tipo 1 o a la suspensión temporal de la actividad.

Ahora bien, según lo consagrado en el artículo 180 de la misma ley, una **multa** consiste en imponer el pago de una suma de dinero, cuyo valor depende de la conducta cometida, lo que significa que el monto de la multa variará según el comportamiento. Además, la desobediencia, resistencia, desacato o reincidencia en conductas que afecten la convivencia incrementarán el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses generados ni de los costos asociados al cobro coactivo.

Las multas según el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana se clasifican en generales y especiales. En el presente caso, la multa es general y de tipo 1, por lo cual, según la diferenciación que hace esta disposición, a este tipo de multa le corresponde un valor de dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV). La multa debe ser pagada por el infractor, y si lo hace dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento. La medida correctiva puede ser cumplida igualmente a través de la participación de un programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable.

De otro lado, si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, podrá objetar la misma mediante el procedimiento establecido en el mismo código.

Por otra parte, la **suspensión temporal de la actividad**, conforme al artículo 196 del Código:

Es el cese por un término de entre tres (3) a diez (10) días proporcional a la gravedad de la infracción, de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que, siendo privada, ofrezca servicios al público, a la que está dedicada una persona natural o jurídica. El desacato de tal orden o la reiteración en el comportamiento contrario a la convivencia dará lugar a un cierre de tres (3) meses; en caso de posterior reincidencia en un mismo año, se impondrá la suspensión definitiva sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.

(...)

Una vez aclarado lo anterior, es fundamental indicar que el procedimiento mediante el cual se lleva a cabo la aplicación de las medidas correctivas de que trata el Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana es el señalado en el apartado que contempla el Proceso Único de Policía, establecido en el artículo 213 y siguientes de la ley, a través del proceso verbal inmediato o del proceso verbal abreviado, según corresponda.

Finalmente, el artículo 224 de la misma ley señala el alcance penal que puede configurarse ante el hecho de que el infractor desacate u omita el cumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía, dispuestas al finalizar el proceso verbal abreviado o inmediato.

1.6. De la omisión legislativa.

La doctrina constitucional ha definido dos tipos de omisiones legislativas: absoluta, al tratarse de ausencia total de normatividad por parte del Congreso; y relativa, cuando tal órgano lleva a cabo una regulación sobre una determinada materia en forma imperfecta e incompleta. El control de constitucionalidad que realiza la Corte se predica respecto de las omisiones legislativas relativas, en tanto existe objeto de control susceptible de ser comparado con el texto constitucional, toda vez que, aunque existe norma, la misma termina por resultar insuficiente por desconocer situaciones que debieron ser reguladas (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019).

Así entonces, la omisión legislativa relativa podría conllevar la afectación directa del principio de igualdad, por cuanto el contenido normativo no abarca injustificadamente a todos los destinatarios que deberían estar incluidos en la regulación respectiva; o bien, podría desencadenar la vulneración de otros principios o mandatos constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2018).

Al acreditarse la omisión legislativa en el caso concreto evaluado por la Corte Constitucional en Sentencia C-329 de 2019, en lo que corresponde al estudio del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, se constató la existencia del deber del Estado de asegurar la especial protección de los derechos de las personas con discapacidad, traducida en el deber omitido por parte del legislador en concreto, de incluir a este grupo poblacional dentro del conjunto

de personas que requieren de aquel trato diferencial para el aseguramiento y satisfacción de sus derechos, que sin ninguna razón suficiente quedaron excluidos de tal precepto legal.

1.7. La jurisprudencia constitucional no reemplaza la potestad y el deber legislativo del Congreso de la República.

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y a pesar de que se predica una separación de poderes entre las mismas y cuentan con diferentes funciones, existe un mandato constitucional de colaboración armónica para que cada una de ellas materialice sus fines.

En este contexto, puede establecerse lo que la doctrina ha denominado un “modelo de cooperación” entre el legislador y la justicia constitucional para el restablecimiento de la igualdad, a la luz de las normas constitucionales. Bajo este entendido, la Corte Constitucional determina visos de inconstitucionalidad en algunas normas demandadas, y pone de presente esta situación al Congreso para que este, en ejercicio de su facultad legislativa, expida o reforme la ley que restablezca la constitucionalidad del orden jurídico. Lo anterior, en consideración al ámbito funcional del legislador².

No obstante lo anterior, en la mayoría de casos la Corte Constitucional declara la exequibilidad o inexequibilidad de los preceptos legales, o profiere sentencias interpretativas o integradoras que condicionan la exequibilidad de la disposición estudiada a determinada interpretación que el Alto Tribunal Constitucional encuentra conforme a la Carta Política.

Ahora bien, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a pilares del ordenamiento jurídico colombiano como la libre configuración legislativa y al principio democrático (artículo 3º C. P.), la labor constitucional de la Corte no reemplaza la potestad del Congreso como órgano competente para crear, interpretar, reformar y derogar leyes; funciones que se encuentran consagradas precisamente en la Constitución Política, a través del artículo 150.

En conclusión, la necesidad de protección y garantía del ámbito funcional del Congreso responde a su naturaleza, ya que, como órgano elegido democráticamente por el pueblo, es el representante de su voluntad y, por lo tanto, su finalidad es desarrollar los preceptos constitucionales y materializarlos en las leyes.

2. Justificación.

El presente proyecto de ley resulta ser necesario, pertinente y actual, en consideración a la garantía frente al acceso a los servicios básicos para las

personas con discapacidad o con movilidad reducida, en la medida en que, se permite eliminar barreras existentes en los establecimientos de comercio abiertos al público respecto al uso de los servicios sanitarios, que, a la par de los demás sujetos contemplados originariamente en el artículo, permite encaminar las acciones del Estado hacia un trato digno y equitativo.

La normativa existente en el ordenamiento jurídico colombiano, en armonía con las disposiciones y convenios internacionales sobre la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad, habilita el escenario presentado a partir de esta iniciativa legislativa, por cuanto, además de observar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-329 de 2019, se acata la cláusula general de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política.

En consecuencia, el proyecto de ley establece una medida afirmativa que pretende subsanar la omisión legislativa relativa, referente a la inclusión de las personas con discapacidad dentro del margen dispositivo del artículo 88 de la Ley 1801 de 2016.

3. Impacto fiscal.

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley, la Honorable Corte Constitucional ha precisado: “Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

(i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

(ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al

² Markus González Beilfuss. “Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la ley”, Revista Española de Derecho Constitucional, número 42, Madrid, 1984, p. 125.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

En el caso que nos ocupa, es importante resaltar que esta iniciativa no obliga a los establecimientos de comercio a realizar ninguna adecuación en sus baños, ni tampoco impone nuevos gastos al Estado en los establecimientos públicos. La razón es que ya existe una normativa vigente que regula este aspecto. En concreto, la Ley 361 de 1997 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013 ya establecen la obligación de que tanto los espacios públicos como los lugares abiertos al público deben ser accesibles para las personas con discapacidad. Por tanto, este proyecto no supone nuevas obligaciones financieras ni para los particulares ni para las entidades públicas.

En línea con ello, resulta prudente resaltar que, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013:

“(…) 1. Corresponde a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, de cualquier naturaleza, tipo y nivel, desarrollar sus funciones, competencias,

objetos sociales y, en general, todas las actividades, siguiendo los postulados del diseño universal, de manera que no se excluya o limite el acceso en condiciones de igualdad, en todo o en parte, a ninguna persona en razón de su discapacidad. Para ello, dichas entidades deberán diseñar, implementar y financiar todos los ajustes razonables que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo 9º de la Ley 1346 de 2009.

(…)

3. Las entidades municipales y distritales, con el apoyo del gobierno departamental y nacional, y respetando la autonomía de cada región, deberán diseñar, en un término no mayor a 1 año, un plan de adecuación de vías y espacios públicos, así como de accesibilidad al espacio público y a los bienes públicos de su circunscripción. En dicho plan deberán fijarse los ajustes razonables necesarios para avanzar progresivamente en la inclusión de las personas con discapacidad, establecer un presupuesto y un cronograma que, en no más de 10 años, permita avanzar en niveles de accesibilidad del 80% como mínimo. Dicho plan deberá fijar los criterios de diseño universal que deberán ser acatados en todas las obras públicas y privadas de la entidad pública a partir de su adopción. (…)”

En consecuencia, la implementación de este proyecto de ley se limita a reforzar el cumplimiento de las normas preexistentes sobre accesibilidad y no conlleva gastos adicionales para el Estado.

IV. Pliego de modificaciones.

Texto aprobado Comisión Primera - Cámara	Texto propuesto para Segundo Debate - Cámara	Consideraciones
<i>por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.</i>	<i>por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.</i>	Sin modificaciones.
El Congreso de Colombia	El Congreso de Colombia	Sin modificaciones.
DECRETA:	DECRETA:	Sin modificaciones.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, referente a la inclusión de las personas con discapacidad o con movilidad reducida dentro de la protección especial que establece la disposición legislativa, en el contexto de la utilización de los servicios de baños en establecimientos de comercio abiertos al público, aun sin ser clientes de estos.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, referente a la inclusión de las personas con discapacidad o con movilidad reducida dentro de la protección especial que establece la disposición legislativa, en el contexto de la utilización de los servicios de baños en establecimientos de comercio abiertos al público, aun sin ser clientes de estos.	
Artículo 2º.- Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:	Artículo 2º.- Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:	Se modifica el inciso segundo del artículo con la finalidad de exhortar a los establecimientos que tengan un trato inclusivo a la población objeto de la presente ley.

Texto aprobado Comisión Primera - Cámara	Texto propuesto para Segundo Debate - Cámara	Consideraciones
ARTÍCULO 88. SERVICIO DE BAÑO. Es obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público prestar el servicio de baño a niños, mujeres embarazadas, adultos de la tercera edad y personas con discapacidad o con movilidad reducida, cuando así lo soliciten, sin importar que los mismos sean sus clientes o no. La inobservancia de la presente norma tendrá como consecuencia la imposición de una Multa General Tipo 1 o suspensión temporal de actividad, conforme al Proceso Único de Policía previsto en este código. Será potestad de los establecimientos de comercio en mención el cobro del servicio enunciado, el cual deberá ser regulado por los correspondientes entes territoriales, sin que en ningún caso dicho cobro pueda constituir un acto de discriminación hacia las personas de que trata el presente artículo. Se exceptúan del deber previsto en el inciso primero aquellos establecimientos abiertos al público que cuentan con un régimen especial y son supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia, atendiendo a los riesgos inherentes a su actividad. Parágrafo. Las personas contempladas en este artículo a quienes se les haya negado el servicio, de conformidad con lo previsto para el trámite del proceso verbal inmediato o del trámite del proceso verbal abreviado contemplados en este código, podrán presentar un reporte escrito o verbal, presencial o virtual ante la policía nacional, los inspectores de policía, alcaldes o autoridades especiales de policía, según corresponda, quienes deberán observar las reglas del procedimiento contenidas en este código.	ARTÍCULO 88. SERVICIO DE BAÑO. Es obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público prestar el servicio de baño a niños, mujeres embarazadas, adultos de la tercera edad y personas con discapacidad o con movilidad reducida, cuando así lo soliciten, sin importar que los mismos sean sus clientes o no. La inobservancia de la presente norma tendrá como consecuencia la imposición de una Multa General Tipo 1 o suspensión temporal de actividad, conforme al Proceso Único de Policía previsto en este código. Será potestad de los establecimientos de comercio en mención el cobro del servicio enunciado, el cual deberá ser regulado por los correspondientes entes territoriales, sin que en ningún caso dicho cobro pueda constituir un acto de discriminación hacia las personas de que trata el presente artículo. <u>No obstante, se exhorta a los establecimientos a que realicen un cobro diferenciado a la población de la que trata la presente ley, o incluso, no se realice el mismo.</u> Se exceptúan del deber previsto en el inciso primero aquellos establecimientos abiertos al público que cuentan con un régimen especial y son supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia, atendiendo a los riesgos inherentes a su actividad. Parágrafo. Las personas contempladas en este artículo a quienes se les haya negado el servicio, de conformidad con lo previsto para el trámite del proceso verbal inmediato o del trámite del proceso verbal abreviado contemplados en este código, podrán presentar un reporte escrito o verbal, presencial o virtual ante la policía nacional, los inspectores de policía, alcaldes o autoridades especiales de policía, según corresponda, quienes deberán observar las reglas del procedimiento contenidas en este código.	
Artículo 3°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 3°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

V. Conflicto de intereses.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la

Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, a saber:

“ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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.*

c) *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.*

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 actos legislativos 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 normatividad 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.*

e) *Literal inexequible.*

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 1°. 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 2°. 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 3°. 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.”

Por otra parte, el artículo 291 de la ley en comento establece que:

“ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En el evento en que un congresista no haya comunicado de manera oportuna a las Cámaras legislativas el posible impedimento en el que pueda estar inmerso, podrá ser recusado/a ante aquellas, solo si se configuran las circunstancias descritas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. De ello se dará traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación para que emita una decisión. Así lo establece el artículo 294 de la Ley 5ª, a saber:

“ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particulares, actual y directo, de los que trata el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

Así las cosas, en el evento en que un congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses respecto del presente proyecto de ley, tendrá que analizarse si el o los artículos sobre los cuales presuntamente existiría el conflicto de intereses le benefician o le afectan de una manera

desproporcionada en relación con la demás población.

No obstante, si por algún evento algún congresista considera que en su situación existen elementos diferenciadores que configuren un impedimento para continuar con el trámite legislativo, dicha persona ha de dar a conocer sus circunstancias particulares, de manera que el honorable Congreso determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.

VI. Proposición con que termina el Informe de Ponencia conforme al texto con modificaciones que se propone a continuación al **Proyecto de Ley número 465 de 2024 Cámara, 064 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento **PONENCIA POSITIVA** conforme al texto y las modificaciones propuestas a continuación y propongo a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, **DAR SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley número 465 de 2024 Cámara, 064 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad**”, para que haga su tránsito legislativo y se convierta en ley de la República.



MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 465 DE 2024 CÁMARA, 64 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, referente a la inclusión de las personas con discapacidad o con movilidad reducida dentro de la protección especial que establece la disposición legislativa, en el contexto de la utilización de los servicios de baños en establecimientos de comercio abiertos al público, aun sin ser clientes de estos.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 88. SERVICIO DE BAÑO. Es obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público prestar el servicio de baño a niños, mujeres embarazadas, adultos de la tercera edad y personas con discapacidad o con movilidad reducida, cuando así lo soliciten, sin importar que los mismos sean sus clientes o no. La inobservancia de la presente norma tendrá como consecuencia la imposición de una Multa General Tipo 1 o suspensión temporal de actividad, conforme al Proceso Único de Policía previsto en este código.

Será potestad de los establecimientos de comercio en mención el cobro del servicio enunciado, el cual deberá ser regulado por los correspondientes entes territoriales, sin que en ningún caso dicho cobro pueda constituir un acto de discriminación hacia las personas de que trata el presente artículo. No obstante, se exhorta a los establecimientos a que realicen un cobro diferenciado a la población de la que trata la presente ley, o incluso, que no se realice el mismo.

Se exceptúan del deber previsto en el inciso primero aquellos establecimientos abiertos al público que cuentan con un régimen especial y son supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia, atendiendo a los riesgos inherentes a su actividad.

Parágrafo. Las personas contempladas en este artículo a quienes se les haya negado el servicio, de conformidad con lo previsto para el trámite del proceso verbal inmediato o del trámite del proceso verbal abreviado contemplados en este código, podrán presentar un reporte escrito o verbal, presencial o virtual ante la policía nacional, los inspectores de policía, alcaldes o autoridades especiales de policía, según corresponda, quienes deberán observar las reglas del procedimiento contenidas en este código.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el **Diario Oficial** y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 465 DE 2024 CÁMARA, 64 DE 2024 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, referente a la inclusión de las personas con discapacidad o con movilidad reducida dentro de la protección especial que establece la disposición legislativa, en el contexto de la utilización de los servicios de baños en establecimientos de comercio abiertos al público, aun sin ser clientes de estos.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 88. SERVICIO DE BAÑO. Es obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público prestar el servicio de baño a niños, mujeres embarazadas, adultos de la tercera edad y personas con discapacidad o con movilidad reducida, cuando así lo soliciten, sin importar que los mismos sean sus clientes o no. La inobservancia de la presente norma tendrá como consecuencia la imposición de una Multa General Tipo 1 o suspensión temporal de actividad, conforme al Proceso Único de Policía previsto en este código.

Será potestad de los establecimientos de comercio en mención el cobro del servicio enunciado, el cual deberá ser regulado por los correspondientes entes territoriales, sin que en ningún caso dicho cobro pueda constituir un acto de discriminación hacia las personas de que trata el presente artículo.

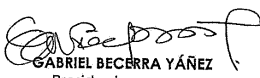
Se exceptúan del deber previsto en el inciso primero aquellos establecimientos abiertos al público que cuentan con un régimen especial y son supervisados por la Superintendencia Financiera de Colombia, atendiendo a los riesgos inherentes a su actividad.

Parágrafo. Las personas contempladas en este artículo a quienes se les haya negado el servicio, de conformidad con lo previsto para el trámite del proceso verbal inmediato o del trámite del proceso verbal abreviado contemplados en este código, podrán presentar un reporte escrito o verbal, presencial o virtual ante la policía nacional, los inspectores de policía, alcaldes o autoridades especiales de policía, según corresponda, quienes deberán observar las reglas del procedimiento contenidas en este código.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones en primer debate el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 03 de sesión del 30 de julio de 2025; así mismo fue anunciado el día 29 de julio de 2025, según consta en el Acta número 02 de sesión de esa misma fecha.


MARELEN CASTILLO TORRES
Ponente Única


GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
Presidente


AMPARO YÁÑEZ CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 602 DE 2025 CÁMARA, 119
DE 2024 SENADO**

por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2025.

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

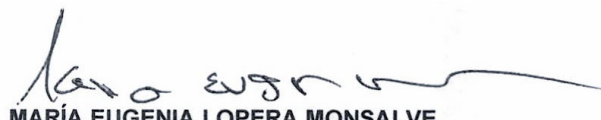
Congreso de la República

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley número 602 de 2025 Cámara, 119 de 2024 Senado**, por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

Apreciado señor Presidente,

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designándome como Ponente única para segundo debate del Proyecto de Ley 602 de 2025 Cámara, 119 de 2024 Senado, la cual fue realizada mediante misiva CSCP 3.7-373-25 calendada al 30 de julio de esta anualidad, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en calidad de Ponente Única, me permito radicar **Informe de Ponencia Positiva para segundo debate del Proyecto de Ley 602 de 2025 Cámara, 119 de 2024 Senado**, por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Ponente Única

INFORME DE PONENCIA PARA
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 602 DE 2025 CÁMARA, 119
DE 2024 SENADO

por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley y argumentar la relevancia de la aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en doce (12) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema; estas son: (I) Trámite de la Iniciativa (II) objeto y contenido del proyecto de ley, (III) argumentos de la exposición de motivos presentada por el autor, (IV) marco normativo, (V) consideraciones de la ponente única, (VI) declaratoria de conflicto de intereses, (VII) impacto fiscal del proyecto de ley, (VIII) conceptos técnicos, (IX) consideraciones finales , (X) texto aprobado en primer debate, (XI) proposición, (XII) texto propuesto para segundo debate.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

Esta iniciativa fue radicada por primera vez el 21 de julio de 2022. Fue enviada a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, donde se designó al honorable Senador Fabián Díaz como Coordinador Ponente, y a las honorables Senadoras Lorena Ríos Cuellar, Ana Paola Agudelo García y Nadia Blel Scaff como ponentes. Se rindió informe de ponencia positivo para primer debate, y el proyecto fue aprobado por unanimidad en primer debate el día 22 de octubre de 2022.

La mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional designó nuevamente al Honorable Fabián Díaz como Coordinador Ponente, y a las honorables Senadoras Lorena Ríos Cuéllar, Ana Paola Agudelo García y Nadia Blel Scaff como ponentes, para presentar ante la plenaria del Senado el referido proyecto. Pese a que la ponencia fue radicada el 5 de abril de 2023, la iniciativa no logró surtir su segundo debate y fue archivada por

tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El 13 de agosto de 2024, fue radicado el Proyecto de Ley 119 de 2024 Senado y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1334 de 2024, autoría de los honorables Senadores *Fabián Díaz Plata, Lorena Ríos Cuellar, Antonio Zabarain Guevara, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Ana Paola Agudelo García* y el honorable Representante *Cristian Danilo Avendaño Fino*.

El proyecto referido fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 12 de septiembre de 2024 y mediante Oficio CSP-CS-1130-2024 del 26 de septiembre de 2024 fueron designados en calidad de ponentes los Senadores *Lorena Ríos Cuéllar* (Coordinadora), *Fabian Díaz Plata, Ana Paola Agudelo García y Ómar de Jesús Restrepo Correa*.

El 4 de marzo de 2025, según consta en el Acta número 28, fue aprobado en primer debate de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el referido proyecto de ley. Posteriormente, el proyecto de ley fue aprobado por la Plenaria del Senado el 2 de abril de 2025 y publicado su texto definitivo en la **Gaceta del Congreso** número 476 de 2025.

Seguidamente, el referido proyecto de ley fue enviado a la Cámara de Representantes el 22 de abril de 2025, y remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de esta Corporación y, como consecuencia de ello, el día 21 de mayo de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima designó como ponente única para primer debate a la honorable Representante María Eugenia Lopera Monsalve.

En virtud a lo anterior, rendí ponencia para primer debate el día 2 de julio del año 2025, la cual se publicó en la **Gaceta del Congreso** 1129 del año 2025; posteriormente, el proyecto fue debatido el día 30 de julio del 2025 en la Comisión Séptima Constitucional Permanente, siendo aprobado por unanimidad por esta célula legislativa.

Dentro del debate surtido en Comisión Séptima de Cámara de Representantes, se presentó un total de (4) proposiciones, a saber:

No	Artículo	HR	Compromiso
1	Título	María Eugenia Lopera Monsalve	Se modificó el título a “ <i>por medio de la cual se reconoce la labor de las madres y padres cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones</i> ”.
2	6	Gerardo Yepes Caro	Se adicionó la frase “, las cajas de compensación familiar”
3	6	María Eugenia Lopera Monsalve	Se modificó la frase “padres y madres cuidadoras “por “familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores”
4	Artículo nuevo	Gerardo Yepes Caro	Se adicionó artículo nuevo, el cual refiere: “ Artículo nuevo. Registro nacional de cuidadores. El Ministerio de Salud y Protección Social, con el concurso del Departamento Nacional de Estadística (DANE), creará el registro nacional de cuidadores de personas con discapacidad como aportante de información al Estado sobre la situación de las personas con discapacidad, sus familias y sus necesidades.

Posteriormente, siguiendo con el trámite legislativo del proyecto de ley, fui designada nuevamente como ponente única de la presente iniciativa, lo anterior mediante Oficio CSCP 3.7-373-25 calendado al día 30 de julio del año 2025. En este orden de ideas y de conformidad con este encargo, procedo a presentar la presente ponencia.

Cursando lo anterior, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir **PONENCIA POSITIVA**, en los siguientes términos:

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley tiene por objeto *“garantizar un reconocimiento económico a aquellas personas encargadas del cuidado de una persona en situación de discapacidad severa (grave), que debido a su condición dependen totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas”*.

Por su parte, el Proyecto de ley consta de 12 artículos (incluida la vigencia), así: Artículo 1º. (Objeto); artículo 2º. (Definiciones); artículo 3º. (Beneficiarios); artículo 4º. (Apoyo económico); artículo 5º. (Necesidad del cuidador); artículo 6º. (Fomento al proyecto de vida de los cuidadores); artículo 7º. (Orientación a cuidadores); artículo 8º. (Visitas de verificación); artículo 9º. (Recobro a la ADRES); artículo 10. (el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento del objeto de la presente ley; artículo 11. (Registro nacional de cuidadores); artículo 12. (Vigencia).

III. ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PRESENTADA POR EL AUTOR.

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto se pueden resumir en las siguientes premisas:

El presente proyecto de ley nace de la necesidad de reconocer la labor que desarrollan los familiares o personas cercanas al núcleo familiar encargadas de una persona en situación de discapacidad que, debido a su condición de discapacidad grave o total, es totalmente dependiente de un tercero para movilizarse, alimentarse e incluso para realizar sus necesidades fisiológicas.

Esta situación ocasiona que el cuidador, que por lo general hace parte del núcleo familiar de la persona con discapacidad, se tenga que dedicar de manera exclusiva al cuidado y acondicionamiento constante de la persona las 24 horas del día y los 7 días a la semana, pues debido a su condición especial, estas personas no pueden desarrollar ningún tipo de actividad sin el cuidado y supervisión de su cuidador, por lo que no existen límites de horario para el cuidador; se presenta una sobrecarga de las tareas del hogar, además de todo el estrés físico y mental que conllevan estas actividades.

Esta dependencia de cuidado compromete la labor del cuidador de manera total al punto que solamente se pueda dedicar al cuidado de esta persona y no pueden desarrollar otra labor diferente o que genere algún tipo de ingresos de manera económica debido a que la persona con discapacidad requiere de su cuidado y ayuda la mayoría del tiempo, por lo que la incertidumbre económica es una de las consecuencias más relevantes en las cuidadoras, pues se afecta de manera directa el núcleo familiar y económico al dedicar menor tiempo o no poder dedicar tiempo al desarrollo de una labor económica, esto además de las diversas condiciones que se desarrollan en el entorno del cuidado, como las exigencias físicas y estrés por la dedicación completa a temas del cuidado de la persona, todo esto generando un gran impacto emocional por la situación de discapacidad que presenta el beneficiario, así como el exceso de trabajo que representa el cuidado de esa persona y el desarrollo de sus demás tareas dentro del núcleo familiar.³

Las cifras demuestran que en ciudades como Bogotá, el mayor trabajo del cuidado lo realizan las mujeres, pues cerca del 75,1% de cuidadores son mujeres dedicadas a cuidar a una persona en situación de discapacidad, y el 83,7% son mujeres que pertenecen al mismo núcleo familiar de la persona con discapacidad, y realizan estas tareas sin ninguna remuneración económica. Se estima que, de la población reportada con una condición de discapacidad, cerca del 37% depende de manera permanente de su cuidador.⁴

Esta situación genera una mayor vulneración de los derechos tanto de las personas en situación de discapacidad como de sus cuidadores, que de manera general siempre tienen un vínculo familiar con el beneficiario de este servicio, toda vez que su acceso a mejores condiciones de vida se anula al no poder acceder a un trabajo o a una labor económica que pueda generar ingresos al núcleo familiar, por la dedicación que se le tiene que brindar a la persona en situación de discapacidad.

Según el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD, el 60,29% de esta población no tiene ningún tipo de ingreso, el 19,70% tiene un ingreso inferior al salario mínimo y solo el 20,01% perciben ingresos por encima del salario mínimo, por lo que la población en situación de discapacidad en su mayoría son totalmente dependientes económicos de su familia y viven en situación de pobreza⁵, por lo

³ . Ana M. Gómez-Galindo, Olga L. Peñas-Felizola & Eliana I. Parra-Esquivel (2016). Caracterización y condiciones de los cuidadores de personas con discapacidad severa en Bogotá. Rev. salud pública. 18 (3): 367-378, 2016. Tomado de: <https://scielosp.org/pdf/rsap/2016.v18n3/367-378/es>

⁴ . Ibidem.

⁵ ICBF. LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ATENCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD CON DERECHOS AMENAZADOS Y/O VULNERADOS. 2016. Tomado de: <https://>

que son sujetos vulnerables y de especial protección constitucional por parte del Estado.

Mediante diferentes pronunciamientos realizados por parte de la Corte Constitucional, se ha reconocido el especial papel del cuidador dentro del desarrollo de la persona en situación de discapacidad y los principios de solidaridad que desarrolló nuestro Estado social de derecho, así:

Dicho servicio responde simplemente al principio de solidaridad que caracteriza al Estado social de derecho y que impone al poder público y a los particulares determinados deberes fundamentales con el fin de lograr una armonización de los derechos.

En consecuencia, si bien este servicio de cuidador no se encuentra dentro del Plan de Beneficios en Salud, los cuales debe prestar de manera obligatoria las Entidades Promotoras de Salud, mediante sentencias emitidas por parte de la Corte Constitucional se ha determinado la importancia en la prestación de este servicio, que tiene como principal objetivo ser un servicio médico asistencial que consiste en el apoyo emocional, cuidado y asistencia de la persona beneficiaria que depende totalmente de un tercero para el desarrollo de sus actividades diarias, sin que el cuidador requiera una mayor experticia o profesión para desarrollar esta labor.

El cuidador, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desarrolla unas tareas básicas y primordiales para el beneficiario de este servicio que se describen a continuación así:

i) *Su función es ayudar en el cuidado del paciente en la atención de sus necesidades básicas, sin requerir instrucción especializada en temas médicos.*

ii) *Se refiere a la persona que brinda apoyo físico y emocional en el cuidado de otra persona que sufre una enfermedad grave, congénita, accidental o como consecuencia de su avanzada edad, que depende totalmente de un tercero, sin que ello implique la sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las EPS.*

iii) *Se trata de un servicio que debe ser brindado principalmente por los familiares del paciente, en atención a un primer nivel de solidaridad que corresponde a los parientes de un enfermo. Sin embargo, excepcionalmente, una EPS podría estar obligada a prestar el servicio de cuidadores con fundamento en el segundo nivel de solidaridad para con los enfermos en caso de que falle el primer nivel por ausencia o incapacidad de los familiares y cuando exista orden del médico tratante.*⁶

El cuidador es fundamental para el desarrollo y atención de la persona en situación de discapacidad, pues este depende de manera total de esta persona que le presta desde apoyo emocional hasta apoyo físico para realizar todas sus tareas como alimentarse, movilizarse e incluso realizar sus necesidades fisiológicas, sin la existencia de un cuidador una persona con discapacidad severa o total no sería capaz de sobrevivir debido a que su dependencia por su cuidador es total, es por esto que este importante rol en principio debe ser solventado por su familiares como primera línea de solidaridad y ante la falta o imposibilidad de estos es el Estado el encargado de solventar este tipo de ayudas para garantizar el goce a una vida digna y al mayor desarrollo de los derechos de esta población.

Por lo tanto, cuando la primera línea de solidaridad no pueda prestar este apoyo y asistencia, será el Sistema de Salud, en función del principio de solidaridad del Estado social de derecho el que deberá asumir esta protección y asistencia a las personas en situación de discapacidad, como lo ha reconocido de manera amplia la Corte Constitucional. Sin embargo, se deben cumplir unos requisitos que se han desarrollado y determinado durante los últimos años, como necesarios para garantizar que este servicio llegue a las personas que más lo necesitan.

Así las cosas, el reconocimiento del cuidador es de manera excepcional y solo cubre a aquellos hogares donde se presente una imposibilidad material para realizar esta labor y tampoco cuentan con los recursos suficientes para pagar por estos servicios, los cuales son indispensables y han sido reconocidos por el médico tratante como necesarios para la supervivencia y tratamiento de las personas en situación de discapacidad.

Muchas de las familias que realizan el cuidado y asistencia de su familiar en situación de discapacidad en muchos casos se encuentran en la imposibilidad material de poder desenvolver este rol, ya sea por la falta de recursos económicos o por la falta de capacidades físicas para poder desarrollar estas tareas.

Al ser desarrollada esta tarea por el jefe del hogar o la persona encargada de proveer los recursos económicos para sostener a su familia, se afecta de manera directa el mínimo vital tanto de la persona en situación de discapacidad como de su núcleo familiar, pues muchas de estas cuidadoras, son madres cabeza de familia donde las personas en situación de discapacidad y demás miembros de la familia dependen únicamente de esta persona para solventar los gastos del hogar, por lo tanto se encuentra imposibilitadas de manera material para desarrollar su rol de cuidadoras pues tienen que velar por el bienestar de toda su familia y además velar por el especial cuidado de la persona en situación de discapacidad severa o total, situación que viola los derechos de estas personas y aumenta aún más su situación de pobreza extrema.

www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm7.p_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_de_ninos_ninas_y_adolescentes_con_discapacidad_con_derechos_amenazados_yo_vulnerados_v2.pdf

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-015 de 2021, M. P. Diana Fajardo Rivera

Es por esto que se debe realizar un reconocimiento económico a esta labor del cuidador de personas en situación de discapacidad severa o total, que pertenecen a los grupos poblacionales más pobres de Colombia, ya que esta labor es prácticamente un trabajo que por años han desarrollado cuidadores, en especial todas aquellas madres cabeza de familia que han tenido que desenvolverse en todos los roles posibles en el hogar, desde cuidadoras hasta proveedoras, sacrificando en muchas ocasiones su bienestar y el bienestar de su familia.

Con el fin de realizar este reconocimiento excepcional, el sentido del proyecto de ley pretende que cuando una persona en situación de discapacidad necesite, mediante la prescripción médica, un cuidador, por su total dependencia de un tercero, y la familia de esta persona no cuente con la capacidad material para asumir este rol tan importante, la Entidad Prestadora de Servicio deberá realizar un reconocimiento económico al familiar o persona cercana al núcleo familiar de esta persona para que asuma este cuidado sin que este reconocimiento en ningún momento pueda constituirse como una relación laboral, toda vez que este reconocimiento se realiza con el fin de que la persona que asuma este cuidado de su familiar en situación de discapacidad no vea afectado su mínimo vital o el mínimo vital de su núcleo familiar ante la imposibilidad de buscar recursos económicos para solventar las necesidades de su familia y garantizar la vida y el cuidado personal de la persona en situación de discapacidad.

Estos recursos deberán ser pagados por parte de las Entidades Prestadoras del Servicio de Salud a los cuidadores de manera directa y estos a su vez tendrán derecho de realizar el recobro de estos recursos ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), esto debido a que el servicio asistencial del cuidador no se encuentra reconocido en el Plan de Beneficios en Salud. Sin embargo, este se presta bajo los principios esenciales de solidaridad consagrados en el Estado social de derecho, por lo que los recursos del ADRES deben ser empleados para garantizar la protección de todas aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como son las personas en situación de discapacidad, su familia y su cuidador, que por la situación directamente relacionada con la situación de discapacidad de la persona y la falta de recursos económicos suficientes se encuentran en una posición de indefensión y en notable desventaja con la población en general.

IV. MARCO NORMATIVO.

1. MARCO CONSTITUCIONAL

- **Constitución Política de Colombia.**

- **ARTÍCULO 1º.** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas

que la integran y en la prevalencia del interés general”.

- **ARTÍCULO 13.** “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, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

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”.

- **ARTÍCULO 48.** “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

2. TRATADOS INTERNACIONALES

- **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (ONU).** El propósito de la presente Convención es 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. 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.

- **Convención interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad (OEA).** Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.¹¹

- Convención sobre los Derechos del Niño – ONU.¹²

3. LEGISLACIÓN COLOMBIANA

- **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.**

- **Resolución número 5395 de 2013, por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y se dictan otras disposiciones.**¹⁴

- **Resolución número 3951 de 2016, por la cual se establece el procedimiento de acceso, reporte de prescripción, suministro, verificación, control, pago y análisis de la información de servicios y**

*tecnologías en salud no cubiertas por el Plan de Beneficios en Salud con cargo a la UPC y se dictan otras disposiciones.*¹⁵

- **Resolución número 005928 de 2016**, por la cual se establecen los requisitos para el reconocimiento y pago del servicio de cuidador ordenado por fallo de tutela a las entidades recobrantes, como un servicio excepcional financiado con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.¹⁶

- **Ley 2297 de 2023**, 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.¹⁷

V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE ÚNICA

Este proyecto se fundamenta en principios constitucionales y en el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad y sus familias, quienes enfrentan desafíos significativos para garantizar una vida digna y el acceso a servicios esenciales.

El referido proyecto de ley busca atender una problemática que afecta a los grupos poblacionales más vulnerables de Colombia, especialmente a las madres cabeza de familia que, debido a la discapacidad severa de sus familiares, se ven obligadas a asumir roles de cuidadoras y proveedoras, sacrificando su bienestar y el de su núcleo familiar. Según cifras, en ciudades como Bogotá, el 75,1% de los cuidadores son mujeres, y el 83,7% pertenecen al núcleo familiar de la persona con discapacidad. Estas cuidadoras no reciben remuneración económica, lo que genera una vulneración de sus derechos y limita su acceso a mejores condiciones de vida.

Al respecto, se tiene que el cuidado de una persona en situación de discapacidad severa es una labor que demanda dedicación exclusiva, las 24 horas del día y los 7 días de la semana. Esta situación ocasiona que los cuidadores no puedan desarrollar actividades laborales que generen ingresos, afectando directamente el mínimo vital de la persona con discapacidad y de su núcleo familiar. Además, se señala que esta tarea genera una sobrecarga física y emocional para los cuidadores, quienes enfrentan estrés y condiciones adversas que impactan su calidad de vida.

Desde el marco jurídico, el proyecto se fundamenta en el principio de solidaridad del Estado social de derecho, reconocido por la Constitución Política de Colombia y desarrollado ampliamente por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos. Este principio impone al Estado la obligación de garantizar la protección y asistencia a las personas en situación de discapacidad, especialmente cuando sus familias no tienen la capacidad material para asumir el rol de cuidadores. En este sentido, el

proyecto establece que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) deben realizar un reconocimiento económico a los cuidadores, el cual será financiado mediante recobros ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

El reconocimiento económico propuesto por el proyecto tiene un carácter excepcional y no constituye una relación laboral entre el cuidador y la EPS. Este apoyo busca garantizar que los cuidadores puedan desempeñar su labor sin afectar el mínimo vital de su familia, permitiendo que las personas en situación de discapacidad reciban el cuidado necesario para su supervivencia y desarrollo integral. Cabe resaltar que este reconocimiento no será inferior al 75% de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, lo que asegura un apoyo económico significativo para los cuidadores.

Además de los aspectos económicos, el proyecto contempla medidas para el fomento del proyecto de vida de los cuidadores, orientación y visitas de verificación, garantizando que este apoyo se otorgue a quienes realmente lo necesitan.

En conclusión, la presente iniciativa legislativa representa un avance significativo en la protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad y sus cuidadores. Este proyecto no solo busca garantizar el acceso a una vida digna para esta población vulnerable, sino también reconocer y apoyar la labor de los cuidadores, quienes desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y bienestar de las personas con discapacidad. Su implementación refleja el compromiso del Estado colombiano con los principios de solidaridad y justicia social, promoviendo la igualdad y el respeto por los derechos humanos en el marco del Estado social de derecho.

VI. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS.

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento; no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar*”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019, contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón de un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“*Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)*

i. 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.

ii. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

iii. *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.*

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 actos legislativos 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 normatividad 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.*

e) *(Literal INEXEQUIBLE)*

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 (...)*". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de la suscrita honorable representate, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada congresista evaluarlos.

VII. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY.

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, en el artículo 7º establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

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

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

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique

gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”⁷.

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto 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 en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto**”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, si genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)⁸.

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite; sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda

y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad –como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003– de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso, (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez, (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo –ver núm. 79.3 y 90–.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)⁹.

Lo expuesto ha sido confirmado por la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contrarie o limite desproporcionadamente la actividad del legislador; dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”¹⁰.

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate, se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-911, M. P. Jaime Araujo Rentería.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M. P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”¹¹.

VIII. CONCEPTOS TÉCNICOS.

Durante el trámite de la presente iniciativa legislativa, no se recibieron conceptos técnicos ni informes emitidos por entidades, organismos especializados o cualquier otra instancia técnica competente que pudieran complementar, analizar o validar aspectos específicos del proyecto en materia jurídica, social, económica o administrativa.

Lo anterior, pese a que se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de poder contar con elementos suficientes desde la perspectiva de viabilidad financiera y fiscal, sin obtener respuesta al momento de la radicación de la presente ponencia de parte de dicha cartera.

IX. CONSIDERACIONES FINALES.

El problema central que aborda este proyecto de ley es la falta de reconocimiento y apoyo económico a familiares o personas cercanas al núcleo familiar encargados de cuidar y garantizar a una persona en situación de discapacidad severa que es completamente dependiente en términos de actividades básicas, como la movilidad, la alimentación y la satisfacción de las necesidades fisiológicas. Esta es una tarea intensiva que requiere dedicación permanente las 24 horas del día. Sin embargo, no existe un apoyo formal de ingresos que permita a un cuidador sostener a su familia. La falta de este apoyo tiene graves consecuencias económicas y sociales.

La falta de este apoyo trae consigo serias consecuencias tanto sociales como económicas. Los cuidadores se ven obligados a dejar de lado o reducir drásticamente sus trabajos remunerados para poder cumplir con esta labor, lo que impacta directamente en su sustento básico y contribuye a agravar la pobreza y la vulnerabilidad de estas

familias. Esta situación no solo vulnera derechos fundamentales de la persona con discapacidad, sino también de su cuidador, limitando así la posibilidad de asegurar una vida digna y un desarrollo integral en condiciones justas y equitativas.

En respuesta a esta situación, el proyecto de ley plantea una solución que tiene como objetivo principal el de reconocer y apreciar el trabajo fundamental de los cuidadores. Lo anterior se ve materializado mediante un respaldo financiero, que no se percibe como una relación de trabajo; se busca brindar un reconocimiento para garantizar que su supervivencia no se vea comprometida por la dedicación única que conlleva el cuidado. Esta acción se fundamenta en el principio de solidaridad constitucional, que exige al Estado salvaguardar a los colectivos más vulnerables y promover el acceso a condiciones de vida dignas.

El proyecto, por otra parte, también establece mecanismos claros para la identificación de los beneficiarios, la forma de regular el servicio y la forma de controlar el cumplimiento del mismo, de modo que pueda garantizarse que el beneficio llegue al sector de la población que más lo necesita, en una forma de evitar abusos y de garantizar que son idóneas para el cometido las personas que ejercen de cuidadores y cuidadoras. Con lo cual, se promueve no solo un alivio en la prestación económica, sino que también se intenta promover una política pública más compleja, en la cual se da cuenta de la importancia social que tiene el papel del cuidado y su influencia en la calidad de vida de las personas con severas discapacidades.

En definitiva, esta iniciativa legislativa se convierte en una respuesta oportuna y justa a una problemática que afecta a un ámbito de la población que ha sido tradicionalmente invisibilizado.

X. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 602 DE 2025 CÁMARA, 119 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 30 de julio de 2025, Comisión VII Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 02)

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo garantizar un reconocimiento económico para los cuidadores de personas con discapacidad severa (grave), que requieran asistencia total en su movilidad, alimentación o atención de necesidades básicas.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

Artículo 2º. Definiciones. La presente ley tendrá las siguientes definiciones.

Cuidadora o cuidador. Es la persona profesional o no, que brinda apoyo de manera permanente en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave), sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) o la Evidencia de Cobertura (EOC) o quien haga sus veces por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC, o quien haga sus veces. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la edad con que cuente la persona bajo cuidado.

Persona en situación de discapacidad severa: Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales, se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en todos o en la mayoría de los dominios evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica, a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, Actividades de la Vida Diaria (ABVD), participación global y, en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.

Artículo 3º. Beneficiarios. Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS o quien haga sus veces y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un cuidador debido a su condición médica grave.

2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave, ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio de los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.

3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.

4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS o quien haga sus veces.

5. Y aquellos que el Ministerio de Salud y Protección Social, determine en su reglamentación.

Parágrafo. Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de

cuidador, solo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo familiar inferior a seis (6) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los requisitos y lineamientos para la asignación de un cuidador, de acuerdo al régimen al que pertenezca el beneficiario.

Artículo 4º. Apoyo económico. Con el fin de reconocer la labor de los cuidadores, podrán desempeñarse como cuidadores los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de la persona en situación de discapacidad, a las cuales se les reconocerá un apoyo económico por la prestación de este servicio, el cual deberá ser pagado, inicialmente, por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). o quien haga sus veces, con cargo a los presupuestos máximos, recobros o el mecanismo que los modifique o complemente.

Parágrafo 1º. Este reconocimiento económico en ningún caso podrá ser inferior al 75 % de un salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 2º. Este reconocimiento económico en ningún caso constituirá una relación laboral entre el cuidador y la EPS o quien haga sus veces.

Parágrafo 3º. La EPS o quien haga sus veces deberá asegurarse de que el familiar o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuente con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.

Artículo 5º. Necesidad del cuidador. En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, afiliado al sistema de seguridad social y suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o quien haga sus veces, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.

Parágrafo. El Ministerio de Salud, en coordinación con la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), en un plazo de seis (6) meses determinará el procedimiento que permita la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 6º. Fomento al proyecto de vida de los cuidadores. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, las cajas de compensación familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), coordinará el desarrollo de acciones y estrategias que fortalezcan las competencias de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de conformidad con la Ley 2297 de 2023.

Artículo 7º. Orientación a cuidadores. Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o quien haga sus veces, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4º de la presente ley con el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad, teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.

Artículo 8º. Visitas de verificación. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o quien haga sus veces realizarán visitas de manera periódica a las viviendas de los beneficiarios y establecerán las acciones a que haya lugar en caso de irregularidades, de acuerdo a la reglamentación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dichas acciones no podrán ir en contra del principio de favorabilidad del paciente y/o en detrimento de su condición de salud y necesidad de cuidado.

Artículo 9º. Recobro a la ADRES. Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS o quien haga sus veces para el recobro de estos recursos ante la ADRES.

Artículo 10. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento del objeto de la presente ley.

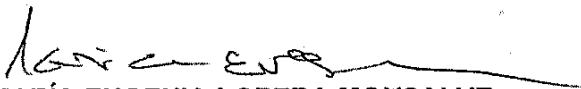
Artículo 11. Registro nacional de cuidadores. El Ministerio de Salud y Protección Social, con el concurso del Departamento Nacional de Estadística (DANE), creará el registro nacional de cuidadores de personas con discapacidad como aportante de información al Estado sobre la situación de las personas con discapacidad, sus familias y sus necesidades.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

XI. PROPOSICIÓN.

Considerando los argumentos expuestos, y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, solicito a los honorables miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes dar **SEGUNDO DEBATE** y aprobar el **Proyecto de Ley número 602 de 2025 Cámara, 119 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en**

situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.


MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Ponente Única

**XII. TEXTO PROPUESTO PARA
SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 602 DE 2025 CÁMARA, 119
DE 2024 SENADO.**

por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo garantizar un reconocimiento económico para los cuidadores de personas con discapacidad severa (grave), que requieran asistencia total en su movilidad, alimentación o atención de necesidades básicas.

Artículo 2º. Definiciones. La presente ley tendrá las siguientes definiciones.

Cuidadora o cuidador. Es la persona profesional o no, que brinda apoyo de manera permanente en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave), sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para moverse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud - EPS o la Evidencia de Cobertura (EOC) o quien haga sus veces por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC, o quien haga sus veces. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de la edad con que cuente la persona bajo cuidado.

Persona en situación de discapacidad severa: Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales, se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en todos o en la mayoría de los dominios evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica, a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, Actividades de la Vida Diaria (ABVD), participación global y, en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.

Artículo 3º. Beneficiarios. Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS o quien haga sus veces y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un cuidador debido a su condición médica grave.

2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave, ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio de los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.

3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.

4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS o quien haga sus veces.

5. Y aquellos que el Ministerio de Salud y Protección Social determine en su reglamentación.

Parágrafo. Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de cuidador, solo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo familiar inferior a seis (6) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los requisitos y lineamientos para la asignación de un cuidador, de acuerdo al régimen al que pertenezca el beneficiario.

Artículo 4°. Apoyo económico. Con el fin de reconocer la labor de los cuidadores, podrán desempeñarse como cuidadores los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de la persona en situación de discapacidad, a las cuales se les reconocerá un apoyo económico por la prestación de este servicio, el cual deberá ser pagado, inicialmente, por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), o quien haga sus veces, con cargo a los presupuestos máximos, recobros o el mecanismo que los modifique o complemente.

Parágrafo 1°. Este reconocimiento económico en ningún caso podrá ser inferior al 75% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 2°. Este reconocimiento económico en ningún caso constituirá una relación laboral entre el cuidador y la EPS o quien haga sus veces.

Parágrafo 3°. La EPS o quien haga sus veces deberá asegurarse de que el familiar o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuente con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.

Artículo 5°. Necesidad del cuidador. En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, afiliado al sistema de seguridad social y suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o quien haga sus veces, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.

Parágrafo. El Ministerio de Salud, en coordinación con la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), en un plazo de seis (6) meses determinará el procedimiento que permita la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 6°. Fomento al proyecto de vida de los cuidadores. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, las cajas de compensación familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), coordinará el desarrollo de acciones y estrategias que fortalezcan las competencias de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de conformidad con la Ley 2297 de 2023.

Artículo 7°. Orientación a cuidadores. Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o quien haga sus veces, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4° de la presente ley con el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad, teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.

Artículo 8°. Visitas de verificación. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o quien haga sus veces realizarán visitas de manera periódica a las viviendas de los beneficiarios y establecerán las acciones a que haya lugar en caso de irregularidades, de acuerdo a la reglamentación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dichas acciones no podrán ir en contra del principio de favorabilidad del paciente y/o en detrimento de su condición de salud y necesidad de cuidado.

Artículo 9°. Recobro a la ADRES. Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS o quien haga sus veces para el recobro de estos recursos ante la ADRES.

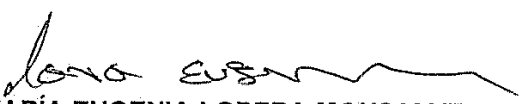
Artículo 10. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará

las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 11. Registro nacional de cuidadores. El Ministerio de Salud y Protección Social, con el concurso del Departamento Nacional de Estadística (DANE), creará el registro nacional de cuidadores de personas con discapacidad como aportante de información al Estado sobre la situación de las personas con discapacidad, sus familias y sus necesidades.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Ponente Única

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 602 DE 2025 CÁMARA, 119
DE 2024 SENADO**

por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 30 de julio de 2025, Comisión VII Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 02)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo garantizar un reconocimiento económico para los cuidadores de personas con discapacidad severa (grave), que requieran asistencia total en su movilidad, alimentación o atención de necesidades básicas.

Artículo 2º. Definiciones. La presente ley tendrá las siguientes definiciones.

Cuidadora o cuidador. Es la persona profesional o no, que brinda apoyo de manera permanente en el cuidado de una persona que sufra una enfermedad severa (grave), sea congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, que depende totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, sin que lo anterior implique sustitución del servicio de atención paliativa o atención domiciliaria a cargo de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) o la Evidencia de Cobertura (EOC) o quien haga sus veces por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC, o quien haga sus veces. Lo

anterior se entenderá sin perjuicio de la edad con que cuente la persona bajo cuidado.

Persona en situación de discapacidad severa: Aquella que, por causas de enfermedad o limitación de naturaleza que puede ser congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, y de acuerdo al diagnóstico de su médico tratante y de los estándares internacionales, se considere como una deficiencia severa o la que haga sus veces en la evolución de la definición, en todos o en la mayoría de los dominios evaluados, de acuerdo a los criterios con base en evidencia científica, a saber: Cognición, movilidad, cuidado personal, relaciones, Actividades de la Vida Diaria (ABVD), participación global y, en consecuencia, requieren apoyos generalizados y permanentes.

Artículo 3º. Beneficiarios. Tendrán derecho a un cuidador aquellas personas en situación de discapacidad que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que se encuentre debidamente autorizado por parte de la EPS o quien haga sus veces y certificado por el médico tratante, que la persona en situación de discapacidad necesita de un cuidador debido a su condición médica grave.
2. Que se trate de una persona con una discapacidad grave, ya sea por una enfermedad severa, congénita, mental, accidental o como consecuencia de su edad avanzada, debidamente identificada, registrada y certificada por su médico tratante en la historia clínica, sin perjuicio de los derechos del paciente sobre su historia clínica y sobre la valoración de su diagnóstico.
3. Que esta persona dependa totalmente de un tercero para movilizarse, alimentarse y realizar sus necesidades fisiológicas, según criterio del médico tratante en función de su autonomía médica.
4. Que la persona en situación de discapacidad no tenga la capacidad económica, ni su familia, para sufragar el costo del servicio requerido y solicitado a la EPS o quien haga sus veces.
5. Y aquellos que el Ministerio de Salud y Protección Social determine en su reglamentación.

Parágrafo. Con el fin de determinar la capacidad económica del afiliado que necesite servicio de cuidador, solo podrán ser beneficiarios aquellas familias que presenten un Ingreso Base de Cotización (IBC) del núcleo familiar inferior a seis (6) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de seis meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los requisitos y lineamientos para la asignación de un cuidador, de acuerdo al régimen al que pertenezca el beneficiario.

Artículo 4º. Apoyo económico. Con el fin de reconocer la labor de los cuidadores, podrán desempeñarse como cuidadores los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de la persona

en situación de discapacidad, a las cuales se les reconocerá un apoyo económico por la prestación de este servicio, el cual deberá ser pagado, inicialmente, por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). o quien haga sus veces, con cargo a los presupuestos máximos, recobros o el mecanismo que los modifique o complementa.

Parágrafo 1°. Este reconocimiento económico en ningún caso podrá ser inferior al 75% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 2°. Este reconocimiento económico en ningún caso constituirá una relación laboral entre el cuidador y la EPS o quien haga sus veces.

Parágrafo 3°. La EPS o quien haga sus veces deberá asegurarse de que el familiar o la persona cercana al núcleo familiar de la persona con discapacidad cuente con la idoneidad suficiente para realizar esta labor.

Artículo 5°. *Necesidad del cuidador.* En caso de que la persona en situación de discapacidad grave certificada por el médico tratante en el marco de su autonomía médica necesite del apoyo de un cuidador con un perfil específico debido a su condición de salud, deberá ser autorizado, afiliado al sistema de seguridad social y suministrado y pagado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o quien haga sus veces, la cual determinará la permanencia horaria de este servicio teniendo en cuenta las necesidades del beneficiario, con base en el criterio de necesidad que especificó el médico tratante.

Parágrafo. El Ministerio de Salud, en coordinación con la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) en un plazo de seis (6) meses determinará el procedimiento que permita la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 6°. *Fomento al proyecto de vida de los cuidadores.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, las cajas de compensación familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), coordinará el desarrollo de acciones y estrategias que fortalezcan las competencias de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de conformidad con la Ley 2297 de 2023.

Artículo 7°. *Orientación a cuidadores.* Es obligación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o quien haga sus veces, brindar orientación y sensibilización de manera periódica a los cuidadores de los que habla el artículo 4° de la presente ley con

el fin de que presten un mejor servicio y apoyo a las personas en situación de discapacidad, teniendo en cuenta las necesidades de cada paciente.

Artículo 8°. *Visitas de verificación.* Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o quien haga sus veces realizarán visitas de manera periódica a las viviendas de los beneficiarios y establecerán las acciones a que haya lugar en caso de irregularidades, de acuerdo a la reglamentación que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

Dichas acciones no podrán ir en contra del principio de favorabilidad del paciente y/o en detrimento de su condición de salud y necesidad de cuidado.

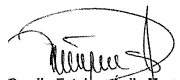
Artículo 9°. *Recobro a la ADRES.* Los cobros ocasionados por la prestación de los servicios en salud por los cuidadores de que trata esta ley se harán con cargo a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley para unificar el procedimiento que deben surtir las EPS o quien haga sus veces para el recobro de estos recursos ante la ADRES.

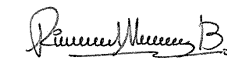
Artículo 10. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará las adecuaciones presupuestales correspondientes al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lograr el cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 11. *Registro nacional de cuidadores.* El Ministerio de Salud y Protección Social, con el concurso del Departamento Nacional de Estadística (DANE), creará el registro nacional de cuidadores de personas con discapacidad como aportante de información al Estado sobre la situación de las personas con discapacidad, sus familias y sus necesidades.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial* y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


Camilo Esteban Ávila Morales
Presidente


María Eugenia Lopera Monsalve
Ponente única


Ricardo Alfonso Albornoz Barreto

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN
COLOMBIANA DE ACTORES DEL
MERCADO DE CARBONO LEY 2277 DE
2022
(diciembre 13)



Asociación Colombiana de Actores
del Mercado de Carbono

Bogotá, D.C., 25 de agosto de 2025

Honorables Congresistas de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Impactos de artículo 47 de la Ley 2277 de 2022 en la no causación del impuesto al carbono.

Honorables Congresistas:

Reciban un respetuoso saludo. En atención a su labor de control político y de diseño de la política tributaria nacional, exponemos una preocupación originada en la modificación introducida por el artículo 47 de la Ley 2277 de 2022 con relación a la no causación del impuesto nacional al carbono y una nueva modificación posiblemente a ser incluida en el proyecto de ley de financiamiento anunciado por el gobierno nacional.

1. Antecedentes de la medida.
La Ley 1819 de 2016 creó el impuesto nacional al carbono, con el propósito de desincentivar el uso de los combustibles fósiles líquidos. Posteriormente, expidió el decreto 926 de 2017 que reglamenta la no causación del impuesto al carbono como un incentivo al desarrollo de iniciativas de mitigación de gases de efecto invernadero. Estas normas dieron origen al mercado nacional de carbono. A su vez, la Ley 2277 de 2022, a través de su artículo 47, limitó la no causación al 50% de la demanda, afectando negativamente este mercado. La no causación dirige recursos económicos directamente a los dueños de proyectos de carbono (comunidades étnicas, reforestadores, inversionistas, entre otros) para que sigan operando, conservando y escalen sus actividades y continúen reduciendo emisiones.

2. Beneficios de los proyectos de carbono para el desarrollo sostenible de Colombia.
Los proyectos de carbono han generado impactos positivos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, como lo muestra el siguiente gráfico.



Calle 99 # 10-57 Edificio ECOTER
Tel. 6043205727 / 3232889444
Email: info@asocarbono.org - www.asocarbono.org

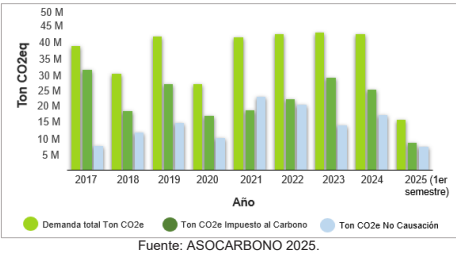
Los principales titulares de estos proyectos son:

Tipo de organización	Cantidad
AATIS (Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas del Amazonas)	5
Resguardos indígenas	55
Consejo comunitario (organizaciones afrodescendientes)	50
Total general	110

Las comunidades han desarrollado estos proyectos como una opción para la generación de ingresos sostenibles, mejoramiento de su calidad de vida y conservación de sus territorios.

3. Afectaciones directas a los proyectos y comunidades.
Las principales afectaciones por la limitación de la no causación del impuesto al carbono al 50% de la demanda son:

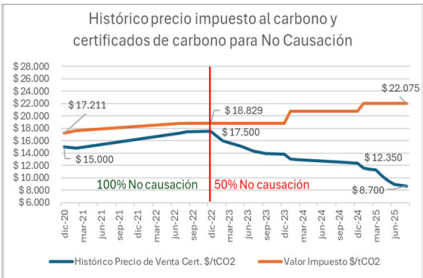
- Reducción drástica de la demanda de certificados.** Al limitarse la no causación, los compradores (empresas sujetas al impuesto) disminuyeron sus compras de certificados para aplicar a la no causación del impuesto, como se muestra en el siguiente gráfico:



A corte de junio de 2025, hay 50,3 millones de certificados de carbono disponibles para retiro aplicables al mecanismo de no causación, que representan 2,3 años de inventario disponible sobre la demanda anual.

Nota: Cada certificado de carbono corresponde a 1 tonelada de carbono (TonCO₂e).

- Caída en los precios de los certificados.** Con la limitación al 50%, como se refleja en la gráfica, y con la inercia de los proyectos que se venían desarrollando, aumentó la oferta y cayeron los precios, haciendo que los grandes emisores compensen a precios bajos con la consecuencia de que no hay descarbonización y los dueños de las iniciativas no reciben los recursos suficientes para seguir con sus proyectos de conservación, reforestación y reducción de emisiones.



- Inseguridad jurídica,** derivada en la disminución de la confianza de comunidades e inversionistas.
- 4. Llamado al Congreso.**
Por lo anterior, solicitamos respetuosamente al Congreso de la República:
- Revisar los efectos de la modificación del artículo 47 de la Ley 2277 de 2022.
 - Considerar la posibilidad de restablecer o ampliar el porcentaje de no causación.
 - Evitar mayor limitación a la no causación del impuesto al carbono en futuras reformas tributarias.

Atentamente,


FRANCISCO OCAMPO TRUJILLO
Director Ejecutivo

CONTENIDO

Gaceta número 1571 - viernes, 29 de agosto de 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para segundo debate texto propuesto texto aprobado proyecto de ley número 465 de 2024 Cámara, 64 de 2024 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 88 de la Ley 1801 de 2016 garantizando el acceso a baños públicos a personas con discapacidad.	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate texto propuesto texto definitivo aprobado al proyecto de ley número 602 de 2025 Cámara, 119 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce la labor de los familiares o personas cercanas al núcleo familiar de los cuidadores de personas en situación de discapacidad severa y se dictan otras disposiciones.	11
Carta de comentarios Asociación Colombiana de Actores del Mercado de Carbono Ley 2277 de 2022	24