



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 686

Bogotá, D. C., viernes, 10 de junio de 2022

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones.*

##### INFORME DE PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 078 2021

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes, presentamos ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 078 de 2021 (Cámara): "Por medio de la cual se eliminan impuestos para vehículos eléctricos y se dictan otras disposiciones".

##### I. COMPETENCIA

La **Comisión III** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto trata sobre: "hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

##### II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

Esta iniciativa pretende generar incentivos tributarios y aduaneros con la finalidad de impulsar la compra y fabricación de vehículos eléctricos en el territorio nacional acelerando la transformación a tecnologías amigables con el medio ambiente.

NATURALEZA	Proyecto de Ley
CONSECUTIVO	No. 078 de 2021 (Cámara)
TÍTULO	"Por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones".
MATERIA	Tributación
AUTORES	H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez, H.R. Carlos Germán Navas Talero, H.R. Juan David Velez Trujillo, H.R. César Augusto Pachón Achury

PONENTES	Coordinador(es): H. R. Christian M. Garcés Ajure
	Ponente(s): H. R. Armando A. Zarabaín H.R. Katherine Miranda
ORIGEN	Cámara de Representantes
RADICACIÓN	Julio 21 de 2021
TIPO	Ordinaria
ESTADO	Pendiente dar segundo Debate

##### III. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley No. 078 de 2021 (Cámara): "Por medio de la cual se eliminan impuestos para vehículos eléctricos y se dictan otras disposiciones", fue radicado por los representantes Edward David Rodríguez Rodríguez, Carlos Germán Navas Talero, Juan David Velez Trujillo y César Augusto Pachón Achury el día 21 del mes julio del año 2021 en la Cámara de Representantes. Esta iniciativa había sido presentada en la misma cámara el 13 de abril del año 2021 pero fue retirada por los autores sin surtir algún debate.

##### IV. SUSTENTACIÓN JURÍDICA

###### Consideraciones preliminares.

El ordenamiento constitucional le ha otorgado al Congreso de la República una amplia potestad de configuración legislativa en materia tributaria que le permite decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales con el fin de estimular o incentivar determinadas actividades o comportamientos, en concordancia con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política: Lo anterior significa que las normas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

<p>En efecto, y de conformidad con la doctrina de la Corte Constitucional, en Sentencia C-333 de 2017 M.P. Iván Humberto Escruce Mayolo, la iniciativa legislativa para la exención tributaria también opera en cuanto el proyecto legislativo es acompañado por el aval de Gobierno Nacional "Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario"</p> <p>Una vez establecido esto, se hace necesario indicar que se está a la espera de que el Gobierno Nacional decida acompañar este proyecto que, como se evidencia más adelante, se ajusta a los fines y programas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" así como las políticas públicas desarrolladas bajo esta administración orientadas a promover la transición a vehículos eléctricos, que mitiguen los efectos nocivos en la calidad del aire según la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica (2019) presentada por el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Fines y objetivos constitucionales que se pretenden satisfacer con este proyecto de ley:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 79 Constitución Política de Colombia: Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</li> <li>• Artículo 80 Constitución Política de Colombia: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</li> <li>• Artículo 95 Constitución Política de Colombia: (...) Son deberes de la persona y del ciudadano: Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (...)</li> </ul>	<p><b>Tratados internacionales ratificados por Colombia para la mitigación de gases contaminantes y efectos sobre el cambio climático:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1844 de 2017, mediante la cual se ratifica el "Acuerdo de París" en la que los Estados parte propendían a "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático; así como a aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero"</li> <li>- Ley 629 de 27 diciembre 2000, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", que establece como compromisos de los Estados parte "el fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional así como la investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales".</li> <li>- Ley 164 del 27 de octubre de 1994, mediante la cual se ratifica La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, que establece el deber de los Estados de "tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos, así como cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático".</li> <li>- Ley 29 de 1992 - Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono", que busca fijar plazos máximos para la eliminación de la producción y consumo de las principales sustancias agotadoras de la capa de ozono.</li> <li>- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, en cuyos principios establece como deber de los Estados "reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas, así como intensificar el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras".</li> <li>- Ley 30 del 5 de marzo de 1990, ratifica el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, el cual impone a los Estados parte "adoptar medidas legislativas</li> </ul>
<p>o administrativas adecuadas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas que tienen o pueden tener efectos adversos o de probable modificación de la capa de ozono".</p> <p><b>Marco Legal:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". En su "Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y con-servar produciendo." Donde se evidencia una línea de compromiso con la sostenibilidad y lucha contra efectos adversos a el cambio climático.</li> <li>- Ley 1964 del 11 de julio de 2019 donde se establecieron "esquemas de promoción al uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones, con el fin de contribuir a la movilidad sostenible y a la reducción de emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero" que modificó la Ley 488 de 1998 "por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales." En relación con el impuesto a vehículos eléctricos.</li> <li>- Ley 1972 de 2019 cuyo objeto es "establecer medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles que circulen por el territorio nacional, haciendo énfasis en el material particulado, con el fin de resguardar la vida, la salud y goce de ambiente sano."</li> <li>- Ley 1931 de 2018 "por la cual se establecen las directrices para la gestión del cambio climático". En la que el sector transporte es uno sector prioritario de la economía para lograr el cumplimiento de los compromisos contra el cambio climático</li> <li>- Ley 1819 de 2016 que en su artículo 185 que modificó el artículo 468-1 del Estatuto Tributario estableciendo un gravamen del cinco por ciento (5 %) a los vehículos eléctricos. Modificación que a la fecha se encuentra vigente.</li> <li>- Ley 99 de 1993 que señala como principio que "el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto-ley número 2811 de 1974 "por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente" que dicta disposiciones sobre la preservación y restauración del ambiente.</li> <li>- Ley 23 de 1973: que establece se entenderá por contaminación "la alteración del medio ambiente, por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la cantidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares" y establece que "el Gobierno Nacional podrá crear incentivos y estímulos económicos para fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente."</li> </ul> <p><b>Políticas públicas de orden nacional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento CONPES 3991 de 2020 "Política nacional de movilidad urbana y regional" donde se articulan a este los vehículos eléctricos y se reconoce su importancia.</li> <li>- Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica (2019) presentada por el Gobierno Nacional.</li> <li>- Documento CONPES 3943 de 2018 "Política para el mejoramiento de la calidad del aire" en el que se solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aumentar la incorporación de tecnologías de cero y bajas emisiones como vehículos eléctricos, dedicados a gas natural, híbridos, diésel y gasolina de ultra bajo contenido de azufre para reducir las emisiones contaminantes al aire provenientes de fuentes móviles.</li> <li>- Documento CONPES 3934 de 2018 "Política de crecimiento verde" que solicitó al Ministerio de Transporte, con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Minas y Energía y de la UPME formular entre los años 2018 y 2019 el Programa de Movilidad Eléctrica en Colombia como marco para establecer las acciones, metas, que permitieran una incorporación gradual de vehículos eléctricos en el país tanto de servicio particular como público.</li> <li>- Documento CONPES 3918 de 2018 "Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia" para alinear la fuerza institucional en avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.</li> </ul>

- Documento CONPES 3700 de 2011 "Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia" siendo una de sus estrategias velar por el desarrollo bajo en carbono en sistemas de transporte.
- Documento CONPES 3344 de 2005 "Lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire" en las ciudades y zonas industriales de Colombia.

**V. CONSIDERACIONES DE CONVENIENCIA**

Para el análisis sobre la conveniencia del presente proyecto de ley, se tomará en cuenta las implicaciones y razones asociadas a la implementación de una política de incentivos para el uso y fabricación de vehículos eléctricos en el país.

Para iniciar, es inevitable abordar esta política desde la arista de la preocupación por el cambio climático en la agenda pública internacional. Desde los años 70's los países se han preocupado por mitigar el impacto ambiental producido por los vehículos de combustión y han aunado esfuerzos para transitar hacia el uso de vehículos de bajas emisiones, y recientemente de cero emisiones. Un ejemplo de lo anterior, es la Juan de Aire de California que desde 1990 han regulado sobre la materia.

En el caso Colombia, según el Inventario Departamental de Gases Efecto Invernadero, reportaron que entre 1090 y 2014, el país emitió cerca de 237 millones de toneladas de dióxido de carbono CO<sub>2</sub> a la atmósfera cada año<sup>1</sup>. La misma institución señala en el segundo Reporte Bienal de Actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) del año 2019, que 16 departamentos en el país liberan el 75% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero clasificados así:

- Antioquia, Meta, Caquetá, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca, Boyacá y Bogotá emiten el 50%

<sup>1</sup> <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/237-millones-de-toneladas-de-co2-emite-colombia/46865>

- Bolívar, Guaviare, Atlántico, Casanare, La Guajira, Tolima, Córdoba y Cesar, generan el 25%.

Generando un interés nacional por disminuir los impactos en el medio ambiente, en especial por identificar las principales fuentes de esas emisiones.

De acuerdo con la Cartilla del IDEAM<sup>2</sup>, el sector transporte contribuye con el 38.3% en las emisiones del sector energía. De ahí que Colombia asumiera compromisos<sup>3</sup> para reducir sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero en un 20% con respecto a las emisiones proyectadas para el 2030 fomentando la transformación tecnológica para mitigar los efectos nocivos en el ambiente. Para imaginar su importancia de cumplir con los compromisos es útil mencionar que la proyección para el año 2030 el país incrementa sus emisiones en un 50%, es decir, generar 335 millones de toneladas de dióxido de carbono<sup>4</sup>.

Por lo anterior, es evidente que en el mundo se requiere que las energías renovables y sustentables jueguen un papel importante en las dinámicas sociales, políticas y económicas de los países, por ello es relevante este tipo de proyectos que incentiven el uso de carros eléctricos, pues, según la Agencia Europea del Medioambiente en el 2018<sup>5</sup> Afirmó que según sus estudios las emisiones de carbono de un vehículo eléctrico son entre un 17% y un 30% menores que la de los vehículos a combustión.

De acuerdo a las cifras del RUNT a corte de enero de 2021 en el país hay un total de 10.618 vehículos eléctricos registrados, discriminados de la siguiente manera:

<sup>2</sup> [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023421/cartilla\\_INGEI.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023421/cartilla_INGEI.pdf)

<sup>3</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, máxima instancia para la toma de decisiones de dicho instrumento legal internacional y que reúne a 196 países.

<sup>4</sup> El ABC de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015)

<sup>5</sup> "Vehículos eléctricos desde las perspectivas del ciclo de vida y la economía circular" (22 Nov. de 2018)

Combustible	Cantidad
Gasolina eléctrica	6684
Diesel eléctrica	1249
Gas Gasolina	125704
Eléctrico	10618

Fuente: Concesión RUNT con corte a 28 de enero de 2021

A su vez, gracias a la implementación de la Ley 1694 de 2019 y de los esfuerzos del Gobierno Nacional, ha permitido que el incremento de la importación y adquisición de vehículos eléctricos están aumentando, pero se ha identificado que se debe crear incentivos a los compradores y con ello aumentar de manera exponencial el uso de vehículos eléctricos debido a que sus precios siguen sin ser tan accesibles al público en comparación con los vehículos de combustibles, pues del conjunto de carros de bajas emisiones el precio más bajo pertenece al grupo de vehículos híbridos se encontraba por encima de 80 millones de pesos para el 2019<sup>6</sup>.

**Cuadro 1**  
Reporte estadístico Importaciones de automóviles eléctricos por subpartida arancelaria  
Periodo diciembre 2019 a diciembre 2020

Subpartida arancelaria	Producto	Cantidad en unidades
8702409090	Los demás vehículos únicamente propulsados con motor eléctrico.	508
8703809000	Los demás vehículos, propulsados únicamente con motor eléctrico.	1.053
8704905900	Los demás vehículos propulsados únicamente con motor eléctrico.	251
8703801000	Los demás vehículos, propulsados únicamente con motor eléctrico con tracción en las cuatro ruedas.	36
8704905100	Vehículos propulsados únicamente con motor eléctrico de peso total con carga máxima inferior a 4.537 t.	62
<b>Total</b>		<b>1.910</b>

Fuente: Declaraciones de importación (F-500), Bodega de datos Coordinación de Estudios Económicos - SGAO - DIAN.

<sup>6</sup> Producción DIAN y Certificación DANE a diciembre de 2020  
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos

Por su parte, la cifra entregada por el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Minas y energías, en colaboración de Electromaps hay a corte de octubre del año 2020; 47 estaciones de carga y 114 conectores en todo el país, cifra que resulta bastante

<sup>6</sup> <https://www.vehiculoselctricos.co/toyota-corolla-hibrido-por-que-es-el-mas-economico-que-llega-colombia/>

baja para la cantidad de vehículos híbridos y eléctricos que circulan en todo el territorio nacional.

Así, la intención de facilitar el comercio dando oportunidades para la fabricación y ensamblaje de vehículos eléctricos se debe a que el crecimiento del parque automotor depende de diversos factores inherentes a los individuos como la edad, el nivel de ingreso, las capacidades físicas, entre otras (Scorcio, 2009). Donde el alto precio relativo a sustitutos como los vehículos combustibles hacen considerar la necesidad de permitir el acceso a los vehículos e incentivar su inserción en el mercado nacional para a su vez impulsar la generación de empleo que resulta desde su fabricación.

Establecer una política clara de transformación vehicular es indispensable para atraer y enfocar inversiones que son claves en la agenda internacional y generadoras de empleo formal y muy cualificado.

**IMPACTO FISCAL**

Dado que la iniciativa busca establecer beneficios tributarios y extender beneficios aduaneros se ha solicitado concepto al Ministerio de Hacienda. No obstante, como se ha mencionado en la sustentación jurídica, se esperaría respaldo por parte del Gobierno Nacional toda vez que es una iniciativa parlamentaria que va en línea con el marco legal de la política de economía sostenible que ha venido impulsando la administración nacional. Dentro de ese marco jurídico resalta el Decreto 1116 de 2017 que establece para un cupo de vehículos arancel de 0% y en adelante 5% para los que superen ese cupo hasta el año 2027, y el Decreto 2051 de 2019 que lo modificó estableciendo el arancel de 0% para todos estos vehículos sin limitarlo a un cupo ni temporalidad.

**VI. ANÁLISIS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, los congresistas que tengan intereses en empresas del sector automotor de vehículos eléctricos, así como en estaciones de carga, o que hayan sido financiados por empresas que pertenezcan a estos sectores deben declararse impedidos.



Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema a ser considerado de manera individual y particular por el congresista para determinar si el proyecto de alguna manera puede generarle una situación particular que le lleve a presentar un impedimento.

**VII. ARTICULADO CON MODIFICACIONES**

Sobre el articulado se presentan las siguientes modificaciones.



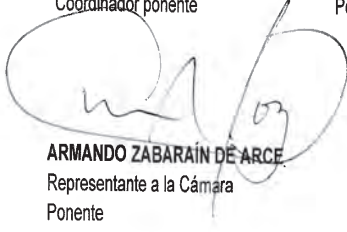
**PLIEGO DE MODIFICACIONES ENTRE LA PONENCIA RADICADA Y LA ENMIENDA**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PLENARIA CAMARA
<b>TÍTULO</b>	Sin cambios
PROYECTO DE LEY No. 078 DE 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA LA FABRICACIÓN Y/O ENSAMBLE DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS DE CERO EMISIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	
<b>Artículo 1. Objeto del proyecto.</b> Establecer disposiciones coordinadas e integrales para incentivar la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos y de cero emisiones en todo el territorio nacional; y convertir a Colombia en un clúster de movilidad sostenible en toda la región.	Sin cambios
<b>Artículo 2. Impuesto sobre vehículos</b>	Sin cambios

<b>terrestres motorizados.</b> Modifíquese artículo 3 de la Ley 1964 de 2019, el cual adiciona un párrafo al artículo 145 de la Ley 488 de 1998 quedará así:  <b>Parágrafo 5°.</b> Para los vehículos eléctricos y de cero emisiones las tarifas anuales aplicables serán del 0%, del valor comercial del vehículo.	
<b>Artículo 3. Exoneración del Impuesto de tránsito y circulación de la Ley 488 de 1998 del artículo 145.</b> Todos los vehículos eléctricos y de cero emisiones registrados en todo el territorio nacional, de aplicarse según la ley, estarán exentos del impuesto de tránsito y circulación anual.	<b>Eliminado porque es idéntico al artículo 2.</b>
<b>Artículo 4. Exoneración del impuesto al consumo.</b> Adicionase al artículo 512-5 del Estatuto Tributario, el numeral 10 como sigue:  10. Vehículos eléctricos y de cero emisiones con las partidas:  8702.40.10.00, 8702.40.90.10, 8702.40.90.90, 8703.80.10.00, 8703.80.90.00, 8704.90.51.00 y 8704.90.59.00.	<b>Artículo 3. Exoneración del impuesto al consumo.</b> Adicionase al artículo 512-5 del Estatuto Tributario, el numeral 10 como sigue:  10. Vehículos eléctricos y de cero emisiones con las partidas:  8702.40.10.00, 8702.40.90.10, 8702.40.90.90, 8703.80.10.00, 8703.80.90.00, 8704.90.51.00 y 8704.90.59.00.
<b>Artículo 5. Impuesto ICA.</b> A partir de la promulgación de la presente ley, las empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia, que realicen actividades industriales y comerciales de vehículos eléctricos y de cero emisiones podrán descontar del	<b>Artículo 4. Impuesto ICA.</b> A partir de la promulgación de la presente ley, las empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia, que realicen actividades industriales y comerciales de vehículos eléctricos y de cero emisiones podrán descontar del

impuesto de industria y comercio (ICA) lo correspondiente a la fabricación y/o ensamble de estos vehículos hasta el año 2040.	impuesto de industria y comercio (ICA) lo correspondiente a la fabricación y/o ensamble de estos vehículos hasta el año 2040.
<b>Artículo 6. Tarifas de parqueo.</b> Dentro de un (1) año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales podrán establecer tarifas diferenciadas de parqueaderos, las cuales regula el artículo 5 de la ley 1964 de 2019.	<b>Artículo 5. Tarifas de parqueo.</b> Dentro de un (1) año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales podrán establecer tarifas diferenciadas de parqueaderos, las cuales regula el artículo 5 de la ley 1964 de 2019.
<b>Artículo 7. Estaciones de carga rápida.</b> Dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la presente ley, los municipios de 1, 2 y 3 categoría deberán garantizar la como mínimo tres (3) estaciones de carga rápida funcionales.	<b>Artículo 6. Estaciones de carga rápida.</b> Dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la presente ley, los municipios de 1, 2 y 3 categoría deberán garantizar la como mínimo tres (3) estaciones de carga rápida funcionales.
<b>Parágrafo 1.</b> Las ciudades capitales y distritos, deberán garantizar como mínimo 1 estación de carga por cada 200 vehículos eléctricos sin que sea inferior a diez (10) en total.	<b>Parágrafo 1.</b> Las ciudades capitales y distritos, deberán garantizar como mínimo 1 estación de carga por cada 200 vehículos eléctricos sin que sea inferior a diez (10) en total.
<b>Parágrafo 2.</b> Las ciudades intermedias deberán garantizar como mínimo veinte (20) estaciones de carga rápida en condiciones funcionales	<b>Parágrafo 2.</b> Las ciudades intermedias deberán garantizar como mínimo veinte (20) estaciones de carga rápida en condiciones funcionales
<b>Parágrafo 3.</b> Para la construcción de la infraestructura de las estaciones de que trata el presente artículo, los municipios podrán realizar asociaciones público privadas.	<b>Parágrafo 3.</b> Para la construcción de la infraestructura de las estaciones de que trata el presente artículo, los municipios podrán realizar asociaciones público privadas.

<b>Parágrafo 4.</b> La baja oferta de vehículos eléctricos no podrá ser una causal que exima a las, ciudades principales, intermedia y municipios de cumplir la anterior disposición.	<b>Parágrafo 4.</b> La baja oferta de vehículos eléctricos no podrá ser una causal que exima a las, ciudades principales, intermedia y municipios de cumplir la anterior disposición.
<b>Artículo 8. Descuento sobre la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes.</b> Los vehículos eléctricos y de cero emisiones nuevos, serán beneficiarios de un descuento del treinta por ciento (30%) en el valor del servicio de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes según rango de precios determinado por el Ministerio de Transporte y en referencia del artículo 52 de la Ley 769 de 2002.	<b>Artículo 7. Descuento sobre la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes.</b> Los vehículos eléctricos y de cero emisiones nuevos, serán beneficiarios de un descuento del treinta por ciento (30%) en el valor del servicio de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes según rango de precios determinado por el Ministerio de Transporte y en referencia del artículo 52 de la Ley 769 de 2002.
<b>Artículo 9. Declaratoria de interés nacional y estratégico.</b> Se declara de interés nacional y estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país, la masificación del uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones en Colombia, atendiendo sus múltiples beneficios ambientales, en salud, en competitividad, económicos y sociales para la población.	<b>Artículo 8. Declaratoria de interés nacional y estratégico.</b> Se declara de interés nacional y estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país, la masificación del uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones en Colombia, atendiendo sus múltiples beneficios ambientales, en salud, en competitividad, económicos y sociales para la población.
<b>Artículo 10.</b> Con el objetivo de contribuir a la mitigación de la contaminación y de los efectos negativos en el medio ambiente que producen las baterías de los vehículos eléctricos, el Gobierno Nacional establecerá una política pública que permita la consolidación de una economía circular respecto a la	<b>Artículo 9. Política pública manejo baterías de vehículos.</b> Con el objetivo de contribuir a la mitigación de la contaminación y de los efectos negativos en el medio ambiente que producen las baterías de los vehículos eléctricos, el Gobierno Nacional establecerá una política pública que

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="305 278 488 793"> <p>disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos.</p> </td> <td data-bbox="305 793 488 1308"> <p>permite la consolidación de una economía circular respecto a la disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="488 278 641 793"> <p><b>Artículo 11. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="488 793 641 1308"> <p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> </tr> </table>	<p>disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos.</p>	<p>permite la consolidación de una economía circular respecto a la disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos</p>	<p><b>Artículo 11. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p style="text-align: center;"><b>IX. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE <b>POSITIVA</b> y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de Cámara, dar debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 078 de 2021 (Cámara): "Por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Atentamente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b>                      Representante a la Cámara                      Coordinador ponente                 </div> <div style="text-align: center;">   <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b>                      Representante a la Cámara                      Ponente                 </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>ARMANDO ZABARAÍN DE ARCE</b>                      Representante a la Cámara                      Ponente                 </div>
<p>disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos.</p>	<p>permite la consolidación de una economía circular respecto a la disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos</p>				
<p><b>Artículo 11. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 10. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>				
<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. 078 DE 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA LA FABRICACIÓN Y/O ENSAMBLE DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS DE CERO EMISIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia <b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto del proyecto.</b> Establecer disposiciones coordinadas e integrales para incentivar la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos y de cero emisiones, en todo el territorio nacional; y convertir a Colombia en un clúster de movilidad sostenible en toda la región.</p> <p><b>Artículo 2. Impuesto sobre vehículos terrestres motorizados.</b> Modifíquese artículo 3 de la Ley 1964 de 2019, el cual adiciona un parágrafo al artículo 145 de la Ley 488 de 1998 quedará así:</p> <p><b>Parágrafo 5º.</b> Para los vehículos eléctricos y de cero emisiones las tarifas anuales aplicables serán del 0%, del valor comercial del vehículo.</p> <p><b>Artículo 3. Exoneración del impuesto al consumo.</b> Adicionase al artículo 512-5 del Estatuto Tributario, el numeral 10 como sigue:</p> <p>10. Vehículos eléctricos y cero emisiones con las partidas: 8702.40.10.00, 8702.40.90.10, 8702.40.90.90, 8703.80.10.00, 8703.80.90.00, 8704.90.51.00 y 8704.90.59.00</p> <p><b>Artículo 4. Impuesto ICA.</b> A partir de la promulgación de la presente ley, las empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia, que realicen actividades industriales y comerciales de vehículos eléctricos y de cero emisiones podrán descontar del impuesto de industria y comercio (ICA) lo correspondiente a la fabricación y/o ensamble de estos vehículos hasta el año 2040.</p> <p><b>Artículo 5. Tarifas de parqueo.</b> Dentro de un (1) año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales podrán establecer tarifas diferenciadas de parqueaderos, las cuales regula el artículo 5 de la ley 1964 de 2019.</p>	<p><b>Artículo 6. Estaciones de carga rápida.</b> Dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la presente ley, los municipios de 1, 2 y 3 categoría deberán garantizar la como mínimo tres (3) estaciones de carga rápida funcionales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las ciudades capitales y distritos, deberán garantizar como mínimo 1 estación de carga por cada 200 vehículos eléctricos sin que sea inferior a diez (10) en total.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las ciudades intermedias deberán garantizar como mínimo veinte (20) estaciones de carga rápida en condiciones funcionales</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Para la construcción de la infraestructura de las estaciones de que trata el presente artículo, los municipios podrán realizar asociaciones público privadas.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> La baja oferta de vehículos eléctricos no podrá ser una causal que exima a las, ciudades principales, intermedia y municipios de cumplir la anterior disposición.</p> <p><b>Artículo 7. Descuento sobre la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes.</b> Los vehículos eléctricos y de cero emisiones nuevos, serán beneficiarios de un descuento del treinta por ciento (30%) en el valor del servicio de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes según rango de precios determinado por el Ministerio de Transporte y en referencia del artículo 52 de la Ley 769 de 2002.</p> <p><b>Artículo 8. Declaratoria de interés nacional y estratégico.</b> Se declara de interés nacional y estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país, la masificación del uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones en Colombia, atendiendo sus múltiples beneficios ambientales, en salud, en competitividad, económicos y sociales para la población.</p> <p><b>Artículo 9. Política pública manejo baterías de vehículos.</b> Con el objetivo de contribuir a la mitigación de la contaminación y de los efectos negativos en el medio ambiente que producen las baterías de los vehículos eléctricos, el Gobierno Nacional establecerá una política pública que permita la consolidación de una</p>				

economía circular respecto a la disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos.

**Artículo 10. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

  
**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador ponente

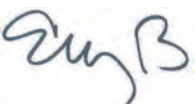
  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**ARMANDO ZABARAÍN DE ARCE**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 (ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 8 de junio de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 078 de 2021 Cámara: **“POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA LA FABRICACIÓN Y/O ENSAMBLE DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS DE CERO EMISIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, KATHERINE MIRANDA PEÑA, y ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

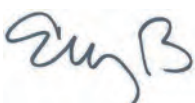


**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D.C. 8 de junio de 2022.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
 PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
 SECRETARIA GENERAL**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE  
 REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL PRESENCIAL EL DÍA  
 MIÉRCOLES, VEINTISIETE (27) DE ABRIL Y DE DOS MIL VEINTIDOS  
 (2022)**

**AL PROYECTO DE LEY No. 078 de 2021 Cámara,**

“Por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Objeto del proyecto.** Establecer disposiciones coordinadas e integrales para incentivar la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos y de cero emisiones, en todo el territorio nacional; y convertir a Colombia en un clúster de movilidad sostenible en toda la región.

**ARTÍCULO 2º. Impuesto sobre vehículos terrestres motorizados.** Modifíquese artículo 3 de la Ley 1964 de 2019, el cual adiciona un párrafo al artículo 145 de la Ley 488 de 1998 quedará así:

**PARÁGRAFO QUINTO.** Para los vehículos eléctricos y de cero emisiones, las tarifas anuales aplicables serán del 0%, del valor comercial del vehículo.

**ARTÍCULO 3º. Exoneración del Impuesto de tránsito y circulación de la Ley 488 de 1998 del artículo 145.** Todos los vehículos eléctricos y de cero emisiones registrados en todo el territorio nacional, de aplicarse según la ley, estarán exentos del impuesto de tránsito y circulación anual.

**ARTÍCULO 4º. Exoneración del impuesto al consumo.** Adicionase al artículo 512-5 del Estatuto Tributario, el numeral 10 como sigue:

10. Vehículos eléctricos y cero emisiones con las partidas: 8702.40.10.00, 8702.40.90.10, 8702.40.90.90, 8703.80.10.00, 8703.80.90.00, 8704.90.51.00 y 8704.90.59.00

**ARTÍCULO 5º. Impuesto ICA.** A partir de la promulgación de la presente ley, las

empresas nacionales o extranjeras con sede en Colombia, que realicen actividades industriales y comerciales de vehículos eléctricos y de cero emisiones podrán descontar del impuesto de industria y comercio (ICA) lo correspondiente a la fabricación y/o ensamble de estos vehículos hasta el año 2040.

**ARTÍCULO 6º. Tarifas de parqueo.** Dentro de un (1) año siguiente a la promulgación de la presente ley, las entidades territoriales podrán establecer tarifas diferenciadas de parqueaderos, las cuales regula el artículo 5 de la ley 1964 de 2019.

**ARTÍCULO 7º. Estaciones de carga rápida.** Dentro de los dos (2) años siguientes a la promulgación de la presente ley, los municipios de 1, 2 y 3 categoría deberán garantizar como mínimo tres (3) estaciones de carga rápida funcionales.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Las ciudades capitales y distritos, deberán garantizar como mínimo una (1) estación de carga por cada 200 vehículos eléctricos, sin que sea inferior a diez (10) en total.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Las ciudades intermedias deberán garantizar como mínimo, veinte (20) estaciones de carga rápida en condiciones funcionales.

**PARÁGRAFO TERCERO.** Para la construcción de la infraestructura de las estaciones de que trata el presente artículo, los municipios podrán realizar asociaciones público privadas.

**PARÁGRAFO CUARTO.** La baja oferta de vehículos eléctricos, no podrá ser una causal que exima a las ciudades principales, intermedia y municipios de cumplir la anterior disposición.

**ARTÍCULO 8º. Descuento sobre la Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes.** Los vehículos eléctricos y de cero emisiones nuevos, serán beneficiarios de un descuento del treinta por ciento (30%) en el valor del servicio de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, según rango de precios determinado por el Ministerio de Transporte y en referencia del artículo 52 de la Ley 769 de 2002.

**ARTÍCULO 9º. Declaratoria de interés nacional y estratégico.** Se declara de interés nacional y estratégico para el desarrollo económico, social y ambiental del país, la masificación del uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones en Colombia, atendiendo sus múltiples beneficios ambientales, en salud, en competitividad, económicos y sociales para la población.

**ARTÍCULO 10º.** Con el objetivo de contribuir a la mitigación de la contaminación y



de los efectos negativos en el medio ambiente que producen las baterías de los vehículos eléctricos, el Gobierno Nacional establecerá una política pública que permita la consolidación de una economía circular respecto a la disposición final, reutilización y/o reciclaje de las baterías de los vehículos eléctricos.

**ARTÍCULO 11°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

./.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS,** el día miércoles, veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022).- En Sesión de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley No.078 de 2021 Cámara, "Por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones", previo anuncio de su votación en Sesión formal presencial de la Comisión Tercera el día veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022), en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Presidente



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Secretaria General

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2021 CÁMARA – 09 DE 2020 SENADO

por la cual se garantizan los derechos de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C junio de 2022

Presidente  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Cámara de Representantes.  
Congreso de la República.  
Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley No.264 de 2021 Cámara – 009 de 2020 Senado "POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley No.264 de 2021 Cámara – 009 de 2020 Senado "POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". El presente informe está compuesto por diez (10) apartes:

- I. Antecedentes en el trámite legislativo del proyecto.
- II. Objeto del proyecto de ley.
- III. Justificación del Proyecto de Ley.
- IV. Antecedentes Internacionales.
- V. Conceptos institucionales.
- VI. Pliego de modificaciones.
- VII. Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto de interés.
- VIII. Impacto fiscal.
- IX. Proposición.
- X. Texto propuesto para segundo debate en plenaria cámara.

### I. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO

El pasado 20 de julio de 2020 fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, el Proyecto de Ley No. 009 de 2020. La iniciativa tiene como autor al Senador Edgar Enrique Palacio Mizrahi y como coautores a los H.S John Milton Rodríguez, el H.S Eduardo Emilio Pacheco y el H.R Carlos Eduardo Acosta Lozano del partido Colombia Justa Libres.

La plenaria del Senado de la República aprobó el proyecto de ley en segundo debate el 11 de agosto de 2021 y fue trasladado a la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que continuara su trámite en la Comisión VII de la respectiva corporación; en donde fuimos asignados por parte de la mesa directiva de la Comisión como ponentes los Honorables Representantes Ángela Sánchez leal (coordinadora) y el H.R Mauricio Toro como ponente. La Comisión Séptima aprobó el proyecto de ley en tercer debate el 17 de mayo de 2022.

### II. OBJETO DEL PROYECTO.

La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores o asistentes personales de las personas con discapacidad que así lo requieran, respetando sus preferencias y autonomía.

### III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley examina los principios generales del Estado Social de Derecho desde la perspectiva del derecho constitucional. Posteriormente, se hace hincapié en el derecho a la salud a la luz de los principios fundamentales de dignidad humana y solidaridad. Tras ello, se da paso a los planteamientos que indican cuál es la situación tanto del cuidador o asistente personal como del receptor de cuidado tratando de mostrar la desprotección relativa de los cuidadores o asistentes personales al interior del sistema jurídico colombiano y su pugna con los principios generales acá examinados. Por último, se abordan las experiencias y propuestas que en torno a su protección han surgido tanto a nivel nacional como internacional, para analizar el impacto de la economía del cuidado en el desarrollo socioeconómico del país.

### A. SALUD, DIGNIDAD Y SOLIDARIDAD

La salud, al igual que la dignidad humana y la solidaridad, tiene un reconocimiento prioritario en la jurisprudencia constitucional, pero a diferencia de las anteriores, la salud ha sido considerada como un derecho.

En este sentido se pronunciaron las sentencias de la Corte Constitucional T 227 de 2003 y T 171 de 2018, que señalan:

La sentencia T-227 de 2003<sup>1</sup> “Será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella”.

La sentencia T-171 de 2018<sup>2</sup> ratifica la anterior al decir que la salud es uno de los derechos fundamentales de las personas y que este se basa en la dignidad de humana y en la realización plena del Estado Social de Derecho<sup>3</sup>.

La salud es en sí misma la integridad física y espiritual de la persona natural y en este sentido un derecho que puede ser entendido con componentes objetivos y subjetivos, sin perder por ello su carácter de derecho fundamental, puesto que la salud funcionalmente conduce al logro de la dignidad humana.

Al examinar la salud a la luz de la perspectiva constitucional de la dignidad humana, se hace evidente una estrecha relación. De una parte se encuentra que el goce de buena salud permite el ejercicio de la autonomía en la elección de un proyecto de vida; dicho de otra forma, en la medida la inexistencia de una buena salud constriñe las posibilidades de acción de la persona, esta condición no sólo implica la reducción de las posibilidades en el ejercicio de labores que provean al sujeto de los elementos materiales necesarios para su existencia, sino que representa también una serie de costos económicos en los que se debe incurrir para el tratamiento o cuidado de la condición. Este gasto diferencial genera en la salud una dimensión prestacional que, como lo indica la Corte Constitucional “se materializa con la prestación integral de los servicios y tecnologías que se requieran para garantizar la vida y la integridad física, psíquica y emocional de los ciudadanos”.

De la misma forma que la dignidad humana, el principio de solidaridad vinculado con el derecho a la salud, se hace evidente en pronunciamientos de la Corte Constitucional. En 2015, este organismo señaló: “el principio de solidaridad atribuye a los miembros de una sociedad

<sup>1</sup> Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, diecisiete (17) de marzo de dos mil tres (2003). Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión.

<sup>2</sup> Magistrado Ponente: Dra. CRISTINA PARDO SHLESINGER, siete (7) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión.

<sup>3</sup> 3.1.9. Finalmente, la sentencia central en el reconocimiento del acceso a los servicios de salud como derecho fundamental autónomo fue la sentencia T-760 de 2008. En este pronunciamiento la Corte se apoyó en los desarrollos internacionales y en su jurisprudencia precedente para trascender la concepción meramente prestacional del derecho a la salud y elevarlos, en sintonía con el Estado Social de Derecho, al rango de fundamental. En este sentido, sin desconocer su connotación como servicio público, la Corte avanzó en la protección de la salud por su importancia elemental para la garantía de los demás derechos.

*el deber de ayudar, proteger y socorrer a sus parientes cuando se trata del goce de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna*<sup>4</sup>.

Este pronunciamiento no excluye que tanto la sociedad como el Estado deban cumplir un papel activo en su protección. El carácter de la salud como un derecho fundamental hizo necesaria la formulación de una ley de jerarquía superior y prioritaria: la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones”. Esta ley, además de reconocer la salud como un derecho, hace hincapié en el principio de solidaridad que lo fundamental: “El sistema [de salud] está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades”<sup>5</sup>.

La solidaridad en torno al derecho a la salud debe guiar las actuaciones de la familia, sociedad y Estado, siendo la primera su eje primordial. Es por ello que, la familia debe ser singularizada y apoyada en la regulación que protege el derecho a la salud, y dentro de ellas es indispensable reconocer a quienes deben asumir el papel de cuidadores para garantizarles tanto a ellos como a las personas a su cargo, el derecho a la salud, teniendo en cuenta que los cuidados en casa constituyen una forma, sin duda la más frecuente y necesaria, de concreción de la dignidad humana y de la solidaridad.

**B. LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES**

El derecho fundamental a la salud, responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, exige de ellos un papel activo, simultáneo y sinérgico en su defensa. Es por ello necesario concentrar una forma de dar apoyo a los cuidadores o asistentes personales quienes tienen un papel protagónico en el caso de la protección de personas con discapacidad y adultos mayores. Son estos cuidadores o asistentes personales y a través de ellos los receptores de sus cuidados, los sujetos esenciales del presente proyecto de ley.

Cuando se habla de cuidadores o asistentes personales, se hace referencia a una persona que asume la responsabilidad y representa el primordial agente de cuidado de quien por una discapacidad o su edad requiere asistencia básica y apoyo para realizar las actividades de la vida diaria. Este cuidador o asistente participa y asume de manera solidaria las decisiones y conductas requeridas para garantizar la dignidad de la persona cuidada y requiere para ello apoyo de una red social y del Estado.

<sup>4</sup> Sentencia T-510 de 2015. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diez (10) de agosto de dos mil quince (2015). Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión.

<sup>5</sup> Ley Estatutaria 1751. Diario Oficial No. 49.427 de la República de Colombia, dieciséis (16) de febrero de 2015, artículo 6, literal j.

Al respecto el Ministerio de Salud y Seguridad Social señala en su artículo 3 “Se entiende por cuidador, aquella persona que brinda apoyo en el cuidado de otra persona que sufra una enfermedad grave, sea congénita, accidental o como consecuencia de su avanzada edad, que dependa 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 EPS o EOC por estar incluidos en el Plan de beneficios en salud cubierto por la UPC”<sup>6</sup>.

Se entiende así que los cuidadores o asistentes personales brindan un apoyo a personas que ostentan condiciones de alta vulnerabilidad física o mental, quienes son sujetos de protección especial por parte del Estado, la sociedad y la familia, para realizar sus tareas cotidianas. Más aún, puede suponerse que, si estas actividades no son soportadas por un tercero ellas conducirán a un aceleramiento en el deterioro de la salud de las personas vulnerables involucradas y afectarán de manera negativa su dignidad humana con un impacto también negativo en su integridad moral y en el ejercicio de su autonomía personal.

Respecto de lo anterior la Corte Constitucional ha indicado: “se destaca que en cuanto el cuidador es un servicio que, en estricto sentido, no puede ser catalogado como de médico, esta Corte ha entendido que, al menos en principio, debe ser garantizado por el núcleo familiar del afiliado y no por el Estado. Ello, pues propende por garantizar los cuidados ordinarios que el paciente requiere dada su imposibilidad de procurárselos por sí mismo, y no tiende por el tratamiento de la patología que lo afecta. No obstante, se tiene que dada la importancia de estas atenciones para la efectiva pervivencia del afiliado y que su ausencia necesariamente implica una afectación de sus condiciones de salubridad y salud, es necesario entender que se trata de un servicio indirectamente relacionado con aquellos que pueden gravar al sistema de salud.”<sup>7</sup>

Considerando que el cuidado debe ser garantizado en primera medida por la familia, con el consecuente desgaste que ello genera para el cuidador o asistente, se hace necesario atender el principio de solidaridad que se analizó anteriormente, y que “atribuye a los miembros de una sociedad el deber de ayudar, proteger y socorrer a sus parientes cuando se trata del goce de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna”<sup>8</sup>.

Es preciso también recordar que la Corte Constitucional establece que “[e]l deber de solidaridad no puede menoscabar los derechos o las necesidades de los familiares cercanos,

<sup>6</sup> Resolución 005928 de 2017 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, artículo 3. El concepto que se menciona no es explícitamente el de “Cuidador Familiar”, sino solo “Cuidador”.

<sup>7</sup> Sentencia T-065 de 2018. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, veintiseis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión.

<sup>8</sup> Sentencia T-154 de 2014. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ, catorce (14) de marzo de dos mil catorce (2014). Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión.

en virtud de la protección de los derechos del afectado, pues, no en pocos casos, el deber de solidaridad se contraponen a los deberes de los cuidadores primarios”<sup>9</sup>.

Con frecuencia se suma a la responsabilidad del cuidado, una afectación patrimonial relacionada con los costos del tratamiento y adquisición de requerimientos especiales, que en el caso del cuidador o asistente es con frecuencia acompañada por la obligación de renunciar o el hecho de ser despedido del trabajo por la demanda de tiempo y esfuerzo que su responsabilidad con la persona dependiente le genera. “[...] Los costos que más agobian a las familias de la Región Andina colombiana son, en su orden, los de salud, transporte, vivienda, alimentación y comunicaciones. El consumo real efectivo familiar se modifica al cuidar a una persona con enfermedad crónica... Las familias colombianas que residen en la región Andina del país tienen una elevada carga financiera atribuible al cuidado de una persona con enfermedad crónica.”<sup>10</sup>.

Más de un centenar de estudios realizados en Colombia con Cuidadores de personas dependientes señalan que los cuidadores son en su mayoría mujeres, adultas en edad productiva o adultos mayores que a su vez requieren de cuidado, sin desconocer que en algunos casos son los menores de edad quienes deben asumir esta responsabilidad<sup>11</sup>. Señalan estos estudios que el rol de cuidador afecta el proyecto de vida de las personas, la economía personal, la posibilidad de continuar estudios y en muchos casos interfiere en su estado civil. Si bien existen particularidades en las cinco regiones macro geográficas del país, se hace evidente que los cuidadores tienen alta carga con el cuidado familiar y baja habilidad para el mismo, lo que genera riesgo para ellos y sus familiares dependientes, y que la mayoría de los cuidadores o asistentes colombianos percibe desprotección y abandono por parte de las instituciones y del Estado<sup>12</sup>.

La Corte Constitucional señala que las familias con personas cuya autonomía se ve afectada por que sus capacidades físicas o mentales se encuentran disminuidas, deben atender y proteger de manera temporal o definitiva a sus integrantes dependientes pero también advierte la obligación del Estado frente a esta garantía: “Así pues, en primera instancia, los familiares son los llamados a responder por el cuidado y la atención del afectado, sin embargo, cuando ello

<sup>9</sup> Sentencia T-510 de 2015. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diez (10) de agosto de dos mil quince (2015). Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión.

<sup>10</sup> Sánchez B, Gallardo K, Montoya L, Rojas M, Solano S, Vargas L. Carga financiera del cuidado familiar del enfermo crónico en la Región Andina de Colombia. Revista ciencias de la salud, [s.l.], v. 14, n. 03, p. 341-352, sep. 2016. ISSN 2145-4507.

<sup>11</sup> Carreño S & Chaparro L. (2017). Agrupaciones de cuidadores familiares en Colombia: perfil, habilidad de cuidado y sobrecarga. Pensamiento Psicológico, 15(1), 87-101. https://dx.doi.org/10.11144/Javerianacali.PPS15-1.ACFC

<sup>12</sup> Torres X, Carreño S, Chaparro L. Factores que influyen en la habilidad y sobrecarga del cuidador familiar del enfermo crónico. Rev. Univ. Ind. Santander Salud [Internet]. 2017 June [cited 2019 Mar 07]; 49 (2): 330-338. Available from: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0121-0807201700020330&lng=en. http://dx.doi.org/10.18273/revsal.v49n2-2017006



no se pueda cumplir, la obligación se traslada, subsidiariamente, al Estado con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>13</sup>.

De esta forma, es evidente que las familias y dentro de ellas quienes ejercen el papel de cuidadores familiares principales, ameritan reconocimiento, apoyo social y económico para realizar tan valiosa y necesaria labor, con calidad, de manera que tanto el receptor de sus cuidados, como ellos mismos, puedan llevar una vida digna con la adecuada atención de sus necesidades básicas.

**C. JURÍDICA**

Al revisar aquello que se relaciona con el derecho, ejercicio e interpretación sobre los cuidadores, se encuentra que hay un vacío jurídico con respecto.

La Corte Constitucional refiere una omisión con respecto al reconocimiento del cuidador. Señala esta instancia que, “El Ministerio de Salud y de la Protección Social, mediante Resolución 5267 del 22 de diciembre de 2017, estableció el listado de los procedimientos excluidos de financiación con los recursos del sistema de salud, entre los que omitió incluir expresamente el servicio de cuidador. Motivo por el cual se evidencia que este tipo específico de “servicio o tecnología complementaria” se encuentra en un limbo jurídico por cuanto no está incluido en el Plan de Beneficios, ni excluido explícitamente de él<sup>14</sup>.”

De la misma forma, en el capítulo III de la Ley Estatutaria sobre la salud se contemplan algunos elementos concernientes a los profesionales y trabajadores de la salud, pero no se menciona al cuidador. Dentro de ésta se determinó la autonomía y el respeto de su dignidad de los trabajadores: “Los trabajadores, y en general el talento humano en salud, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales<sup>15</sup>.”

A pesar de la conveniencia de este artículo, es evidente que en el talento humano en salud, se hace referencia a todos aquellos que guardan una relación de dependencia laboral y en cuanto a la protección de este derecho, sin embargo, a pesar de que los cuidadores o asistentes personales representan un talento humano aplicado solidariamente a la salvaguarda de la salud y dignidad humana de personas en estado de vulnerabilidad, es evidente cómo ellos se ven excluidos de esta consideración que les generaría protección social.

<sup>13</sup> Sentencia T-510 de 2015. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, diez (10) de agosto de 2015. Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión.

<sup>14</sup> Sentencia T-065 de 2018. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS, veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión.

<sup>15</sup> Ley Estatutaria 1751. Diario Oficial No. 49.4274 de la República de Colombia, dieciséis (16) de febrero de 2015. Capítulo III.

población, además de fortalecer las políticas, estrategias y programas vigentes, también fomentaría los derechos y garantías de la población adulta mayor<sup>20</sup>.

Es evidente que, al reconocerse al adulto mayor como un sujeto de especial protección, no implica, como erróneamente se ha llegado a pensar, que sea una caridad pública a los adultos mayores sino el reconocimiento de dignidad, igualdad a ellos fundado en el principio de la solidaridad. Se reconocen entonces tres distintos niveles de protección al adulto mayor a partir del artículo 46 de la Constitución Nacional como son:

- (i) La protección por parte del Estado
- (ii) La protección por parte de la familia y;
- (iii) La protección por parte de la sociedad<sup>21</sup>.
- (iv) Acto Legislativo 1 de 2005: “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”:
- (v) *“Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiese efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.*

Además, este artículo define la obligatoriedad de la seguridad social como servicio público, 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<sup>22</sup>.

En tal sentido, debe entonces analizarse si este mismo derecho que ampara a las madres y los adultos mayores no debe amparar a los cuidadores que atienden a sus familiares en situación de vulnerabilidad y dependencia, quienes son eje del cuidado y cuyos derechos parecen invisibles al interior de la legislación. Tal como lo señala la CEPAL, la responsabilidad en el

<sup>20</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf>.

<sup>21</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf>.

<sup>22</sup> Sentencia T-224 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada en T-099 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-722 de 2001 y T-175 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.

Tal como lo señala Cortés González, la Corte Constitucional en su sentencia SU – 039 de 1998<sup>16</sup>, definió la protección social como el “Conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que pueden afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano<sup>17</sup>.”

La Ley 100 de 1993, al revisar el tema de la protección social, analizó casos que tienen la necesidad de una consideración especial e indicó que si bien pueden acceder a la pensión únicamente aquellas personas que cumplen con los requisitos establecidos para el Sistema General de Pensiones, las madres trabajadoras con hijos inválidos pueden acceder a la misma.

De igual forma la Ley 797 de 2003 establece que el Fondo de Solidaridad Pensional tiene como propósito fundamental, beneficiar a los adultos mayores que durante la vida laboral no realizaron cotizaciones a ningún fondo pensional para acceder a la pensión de vejez, teniendo en cuenta algunas características especiales de dicha población, como por ejemplo su condición socioeconómica. De esta manera se articula el Sistema General de Pensiones – en adelante S.G.P. - con el Programa de Protección Social al Adulto Mayor – en adelante P.P.S.A.M. – generando los subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional el cual está destinado a brindar su cobertura a los grupos de población que, por sus características y condiciones socio económicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social<sup>18</sup>.

De igual forma el Decreto 3771 de 2007 que reglamenta la administración y el funcionamiento de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, encargado de financiar los auxilios para las personas adultas mayores siendo de carácter intransferible y en su Artículo 30 (modificado por el Decreto 4943 de 2009) establece requisitos para seleccionar a las personas adultas mayores beneficiarias de dichos subsidios<sup>19</sup>.

A su vez, la Ley 1251 de 2008 no se limitó a establecer unos requisitos sino a crear un Consejo Nacional del Adulto Mayor, el cual estaría pendiente sobre la realización y cumplimiento de las políticas públicas, estrategias y programas enfocados a la población adulta mayor, integrando en todos los procesos a la familia y fomentando la atención integral a esta

<sup>16</sup> Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998). Corte Constitucional, Sala Plena.

<sup>17</sup> Cortés González, J. C. (2012). Estructura de la protección social en Colombia. Reforma a la administración pública (1 ed.). Bogotá, D.C., Colombia: Legis.

<sup>18</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf>.

<sup>19</sup> Documento: El Reconocimiento de los Derechos de los Adultos Mayores: Margarita María Rúa Atehortua - Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de MAGISTER EN DERECHO CON PROFUNDIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL. Pág. Web: <http://bdigital.unal.edu.co/50815/7/43091700.2015.pdf>.

cuidado de personas dependientes debe ser compartida entre el estado y las familias<sup>23</sup>, para lo cual, se requiere, definir los derechos para el cuidado de la persona en dependencia y establecer y dar herramientas para el reconocimiento de los derechos de los cuidadores familiares de estas personas.

**D. SOCIAL**

Datos del Banco Mundial permiten afirmar que el índice de dependencia en Colombia (2015) es de 45,6 siendo de 35,4 la dependencia de menores y de 10,2 la de personas adultas mayores y que el potencial de apoyo es de 9,8, que ocupó en 2013 el puesto 87 entre 181 países<sup>24</sup>.

Según la Sala situacional de las Personas con Discapacidad (PCD) del Ministerio de Salud y Protección Social. Oficina de Promoción Social (2018), Colombia no tiene una cifra exacta de las personas con discapacidad, no obstante, el Censo del DANE de 2005 captó a 2.624.898 (6,3%) personas que refirieron tener alguna discapacidad. Desde el año 2002 a través del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD, se han identificado y caracterizado 1.404.108 personas cuya discapacidad es en su orden neuro motora, cognitiva, sensorial y que genera elevados niveles de dependencia funcional en las actividades de la vida diaria. De estas personas el 58% son mayores de 50 años siendo evidente cómo la avanzada edad se asocia con el incremento de la discapacidad. Esta sala documenta la inequidad de qué son víctimas estas personas dependientes<sup>25</sup>.

Datos preliminares del censo del 2018 corroboran lo anterior y señalan que por cada 15 personas en edad productiva (entre los 15-59 años de edad) 56 personas potencialmente dependientes (menores de 15 y de 60 años y más de edad). Además, el 7,2% de la población que respondió al censo, dijo presentar alguna dificultad funcional para realizar sus actividades diarias (DANE, 2018)<sup>26</sup>.

La población dependiente tenderá a crecer por diversos motivos, dentro de los cuales se encuentran el incremento de la edad y el de la enfermedad crónica. La Organización Mundial de la Salud (OMS) en el 2015, establece que entre los años 2000 y 2050, las personas de 60 años pasarán de ser 605 millones a 2000 millones, representando el aumento del 11% al 22% de habitantes. Además, según el informe mundial sobre la discapacidad de la misma

<sup>23</sup> CEPAL. Cuidado de personas dependientes debe ser compartido entre el Estado y las familias. 25 de octubre de 2012. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cuidado-de-personas-dependientes-debe-ser-compartido-entre-el-estado-y-las-familias>.

<sup>24</sup> Banco Mundial. Index Mundi 2015. Colombia tasa de dependencia <https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/SP.POP.DPND/compare?country=co>

<sup>25</sup> Sala situacional de las Personas con Discapacidad (PCD) del Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de Promoción Social (2018). <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala-situacional-discapacidad-junio-2018.pdf>.

<sup>26</sup> Departamento administrativo Nacional de Estadística. 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/discapacidad>.

organización sacado en el 2010, estima que el 15% de la población en el mundo vive con algún tipo de discapacidad, asociándolo al envejecimiento y también a la enfermedad crónica, otros problemas de salud y factores ambientales (OMS, 2012).

Un informe de la Universidad de La Sabana explica que la pirámide poblacional del país se ha invertido a tal punto que hay más gente mayor de 60 años que niños menores de cinco. Es decir, se calcula que para el 2020 "por cada dos adultos mayores habrá un adolescente", explica la investigación realizada por la Facultad de Medicina de esa universidad y la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriátrica<sup>27</sup>.

El mismo informe, revela que 7 de cada 10 adultos mayores no tiene pensión. El documento señala que "si bien el 90% de la población colombiana tiene acceso y cobertura al sistema de salud, apenas el 26% de las personas mayores de 65 años en el país goza de una pensión. "Lo anterior deja en vilo a la mayoría de la población mayor, pues su falta de acceso al sistema pensional la convierte en una población vulnerable"<sup>28</sup>, lo cual demuestra que no hay garantías para esa población y que al envejecer existe una limitación de condiciones que permiten disfrutar la vida.

La revista Dinero en el 2017, sacó un estudio donde refleja que el 74% de los adultos mayores no tienen pensión, por una parte confirmando el informe de la Universidad de La Sabana y por otra, entendiendo esto como una situación de fragilidad y abandono, por parte del Estado, lo cual los deja aún más desprotegidos, muchas veces en condición de pobreza extrema que lo señalan los autores, se da: "con violencia, maltrato, abuso y con un acceso al sistema de salud muy deficiente" (Dinero, 2017).

En el 2016, el Barómetro de las Américas del Observatorio de la Democracia observó que los hogares donde se tienen grandes dificultades económicas son los de los adultos mayores (69,8%), lo que ratifica la situación de precariedad en la que viven mayormente esta población, respecto a otros grupos poblacionales.

Frente al nivel de ingresos en el hogar, los adultos mayores pasan por situaciones económicas mucho más complejas que los jóvenes en sus casas:

- El mayor el porcentaje de personas mayores viven en hogares donde los ingresos son muy bajos.
- Los adultos de 60 años con un 58,7%, conviven en un lugar en el que los ingresos de sus familias no superan los \$325 mil pesos/mes

<sup>27</sup> Universidad de La Sabana, Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriátrica. <https://www.unisabana.edu.co/nosotros/subsitos-especiales/especial-del-adulto-mayor/seguimiento/colombia-para-2020-habran-mas-adultos-mayores-que-adolescentes-estudio-6539>.

<sup>28</sup> <http://www.portafolio.co/economia/adultos-mayores-del-pais-sin-pension-y-con-depresion-506860>.

- Solo el 32.2% de los adultos mayores se encuentran en un hogar en el que los ingresos son entre los \$700 mil y \$980 mil pesos/mes.

El Observatorio de la Democracia, indica que la mayoría de los adultos mayores no tiene una actividad laboral que les permita tener ingresos económicos, además que con frecuencia necesitan ciertos cuidados que aumentan el costo de su nivel de vida. Por lo tanto, siendo ellos dependientes de sus familiares pueden crear una carga económica para los mismos y si ellos son sus auto-proveedores, pueden no tener un cubrimiento total de sus necesidades.

Pero no solo los adultos mayores requieren de la especial protección para mantener su vida digna. La relación entre la dependencia por diversos motivos incluidos la vulnerabilidad asociada con la edad, la enfermedad y la discapacidad, se asocian con la necesidad de contar con un cuidador familiar.

Algunas cifras de estudios recientes realizados en Colombia reflejan una asociación entre la dependencia y la situación del cuidador familiar:

- El 29% de los cuidadores son menores de 18 o mayores de 60 y responden por sus familiares enfermos en lugar de recibir el apoyo socialmente esperado.
- La mayoría de los cuidadores son personas en edad productivas a quienes posiblemente esta situación les afecta su plan de vida.
- Los cuidadores familiares en el 67% de los casos son menores o de la misma edad de la persona con ECNT.
- Más de la mitad (53%) de los cuidadores familiares refieren enfermedades típicamente asociadas al estrés, muchas de ellas también de carácter crónico<sup>29</sup>.

En síntesis, las personas dependientes o con limitaciones, bien sea por la vulnerabilidad asociada con su avanzada edad o por su condición de discapacidad o enfermedad, necesitan a un cuidador que les garantice la realización de las actividades de la vida diaria indispensables para su vida digna. Este cuidador, en la mayor parte de los casos un familiar, debe estar capacitado, acompañado y fortalecido para desempeñar su rol con éxito. Sin embargo, estos cuidadores no tienen, como se evidenció, un apoyo jurídico que reconozca y proteja sus derechos y a través de ellos, los de las personas receptoras de sus cuidados.

**E. ECONÓMICA**

<sup>29</sup> Chaparro L, Barrera-Ortiz L, Vargas-Rosero E, Carreño-Moreno SP. Mujeres cuidadoras familiares de personas con enfermedad crónica en Colombia. Rev. cienc. ciudad. 2016; 13(1): 72-86.

La persona dependiente y su núcleo familiar tienen una afectación patrimonial. Por una parte, en algunos casos los familiares deben asumir los altos costos de tratamientos -medicamentos, rehabilitación- y por otra el cuidado de la misma, lo que lleva a que uno de los miembros deba retirarse de su empleo y por ende dejar de percibir ingresos económicos para el sustento.

Adicional a la dependencia funcional de la persona, se agrega una dependencia económica. Puesto que el enfermo no se encuentra en condiciones para trabajar y su cuidador, como se señaló, debe en muchos casos apartarse de la actividad laboral que desempeña y dedicarse al cuidado de aquel.

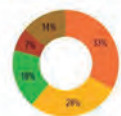
En subsidios sociales, el país destina hoy en día más de la tercera parte del Presupuesto General de la Nación a través de 62 programas que existen actualmente para este fin, y sus beneficios llegan a millones de familias.

- En pensiones, el 52% de los 18 billones destinados a subsidios de pensiones, va para subsidiar a gente de clase media consolidada y de estrato alto.
- Las personas de clase media consolidada y con ingresos menores a 7,5 millones de pesos recibieron en el 2015 el 30,4% de todos los subsidios dados ese año, por encima del porcentaje que sumaron juntos los hogares en pobreza extrema y pobreza, que tuvieron el 28,2%.

Es importante resaltar que los recursos que se destinan a los subsidios sociales para 2017 ascendieron a 77 billones de pesos, y los más representativos son:

**Ilustración 1. Subsidios Sociales más Representativos en 2017**

■ Educación ■ Pensiones ■ Salud ■ Serv. Públicos ■ Resto



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En los subsidios a las pensiones, el 20% de la población de mayor ingreso recibe el 50,8% del total de subsidios, mientras que el 20% más bajo recibe tan solo el 4,3%.

De acuerdo a los resultados alcanzados en la última encuesta realizada por el DANE a diciembre de 2017, sobre el Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR)<sup>30</sup>,

<sup>30</sup> Encuesta Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado (TDCNR), en aplicación a la Ley 1413 de 2010

se logra determinar que a diciembre de 2017, se dedicaron 36.508.827 horas al mantenimiento y cuidado familiar, de las cuales el 78% lo realizaron las mujeres, es decir, 28,6 millones de horas y los hombres el 22% de las horas dedicadas.

Actividades	Hombres	Mujeres	Total
Suministro de Alimentos	1.671.895	11.188.832	12.860.727
Mantenimiento de vestuario	472.890	3.467.860	3.940.750
Limpieza y mantenimiento del Hogar	2.359.191	6.679.855	9.039.046
Compras y administración del hogar	1.723.456	2.006.968	3.730.424
Cuidado y apoyo a personas	1.480.412	4.739.808	6.220.220
Voluntariado	190.180	527.481	717.661
<b>Total</b>	<b>7.898.024</b>	<b>28.610.804</b>	<b>36.508.828</b>

Fuente: Informe Valor económico TDCNR e Indicadores de Contexto 2017 – Cuenta Satélite de Economía del Cuidado – DANE, agosto 2018.

De igual manera, la encuesta de cuidado del hogar arrojó que las horas dedicadas al cuidado de personas asciende a 6,2 millones de horas, lo que corresponde al 17% del total de horas, de las cuales 4,7 millones de horas al cuidado de personas lo efectúan mujeres y 1,4 millones de horas dedicadas al cuidado son realizadas por hombres.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, se puede observar que los costos que asume la familia colombiana por el trabajo del cuidado de la familia ascienden a \$118.842 millones pesos anuales, que se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 3 Costo anual a diciembre 2017 del Cuidado de la Familia**

Actividades	Hombres	Mujeres	Total	% Concentraci
-------------	---------	---------	-------	---------------

				ón Costo Actividades
Suministro de Alimentos	5.442,31	36.421,61	41.863,92	35%
Limpieza y mantenimiento del Hogar	7.679,58	21.744,10	29.423,68	25%
Cuidado y apoyo a personas	4.819,00	15.428,90	20.247,90	17%
Mantenimiento de vestuario	1.539,34	11.288,49	12.827,83	11%
Compras y administración del hogar	5.610,15	6.533,03	12.143,18	10%
Voluntariado	619,07	1.717,04	2.336,11	2%
Total	25.709	93.133	118.843	100%

Fuente: Informe Valor económico TDCNR e Indicadores de Contexto 2017 – Cuenta Satélite de Economía del Cuidado – DANE, agosto 2018.

Sin embargo, se ha señalado que además de estos costos se deben considerar aquellos que generan una carga mayor en el presupuesto familiar como los transportes, sobrecarga de servicios básicos como luz y agua, el tiempo de las personas para cuidar y desplazarse a los trámites requeridos, entre otros y que estos se presentan en las cinco macro regiones geográficas del país, generando para las familias, y en especial para el cuidador familiar, sobrecarga del cuidado<sup>31</sup>.

**Principios Generales Del Proyecto De Ley**

Colombia como Estado Social de Derecho se fundamenta en una serie de principios que deben guiar tanto la acción del Estado como la de toda persona en el territorio nacional. Estos elementos axiológicos, que se encuentran contenidos en el Título I, artículos 1 al 10, de la Constitución, contemplan que Colombia es una República Unitaria “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”<sup>32</sup> y que es finalidad del Estado, entre otras, “garantizar la

<sup>31</sup> Unión temporal para el estudio de la Carga de la ECNT en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, UDCA, Universidad de Santander, Universidad Mariana de Pasto. Informe del Costo financiero del Cuidado de las personas con ECNT en Colombia, COLECIENCIAS, 2015.

<sup>32</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 1.

efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”<sup>33</sup>. Dignidad humana, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general, son por tanto inherentes al Estado Social de Derecho colombiano y su materialización es por ende un componente esencial de su misión.

Esta parte de la exposición se centra en los principios de la dignidad humana y la solidaridad dado que son estos los que guardan mayor relación con el objeto del presente proyecto de ley.

La Dignidad como principio rector de la Constitución Nacional y cuya exigencia moral se ha positivizado a través de la creación de los derechos fundamentales, fero en la aplicación de medidas y garantía de derechos su significado fue precisado por la Corte Constitucional mediante sentencia T-881 de 2002<sup>34</sup> estableciendo que, el objeto que buscaba ser protegido por los enunciados normativos que hablaban de la dignidad en relación con el Estado, el trabajo, la familia y la vivienda, corresponde a tres dimensiones inherentes a la persona natural: “la ayuda (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida)”.

Así mismo señaló la Corte la necesidad de pasar de una perspectiva esencialista de la dignidad, hacia una que tome en consideración sus elementos sociales, con miras a ganar en claridad, y armonizar su interpretación con el contenido axiológico de la constitución, apoyando así la racionalización normativa. Para ello, dentro del documento incluyó una aproximación funcional al enunciado normativo “dignidad humana” desde la cual se reconocieron tres pautas: “(i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo”<sup>35</sup>.

Se puede decir entonces, que la dignidad humana debe ser el derrotero de la acción del Estado, la sociedad y la familia, que es principio guía del ordenamiento jurídico y que, en el ámbito particular, es un derecho y por ello cuenta con unas manifestaciones concretas en las circunstancias existenciales de la persona natural, que obligan su respeto y permiten su amparo.

<sup>33</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 2.

<sup>34</sup> Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, diecisiete (17) de octubre de dos mil dos (2002), Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión.

<sup>35</sup> Ibidem.

La Solidaridad de otro lado, respecto del principio de solidaridad la Corte Constitucional ha expresado en sentencia T-550 de 1994<sup>36</sup> que “Desde el punto de vista constitucional, [este] tiene el sentido de un deber -impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social- consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”. Este principio de solidaridad como elemento de cohesión social implica la existencia de relaciones de cooperación mutua entre las personas en todos sus niveles de aglomeración, sea como familia, grupo, sociedad o Estado, lo cual facilita la protección de los derechos de las personas, mientras contribuye a evitar la dependencia absoluta de dichas personas respecto del Estado.

En síntesis, la dignidad humana y la solidaridad son principios que orientan la acción de las personas, individual y colectivamente, reconocidos explícitamente dentro de las normas de carácter general y universal del Estado colombiano.

**Fundamentos Constitucionales**

Resumiendo lo visto previamente en relación con la situación de los cuidadores familiares podemos decir que en torno a estos se intersecan múltiples factores de riesgo social como son la pobreza, la predominancia de la condición de sujetos de especial protección -principalmente niños y adultos mayores- dentro del grupo social y, además, el hecho de ser mayoritariamente mujeres.

Al respecto, vale la pena recordar lo contenido en el artículo 46<sup>37</sup> superior donde se condensan algunos de los derechos de las personas de la tercera edad, en este se señala que “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”. El Estado entonces, debe jugar un papel de liderazgo en la protección de los cuidadores familiares pertenecientes a la tercera edad ya que estos no solo se encuentran en un estado de relativa indefensión, sino que además deben velar por otras personas de su familia que se encuentran en situación de vulnerabilidad, lo cual implica que no pueden encontrar en el seno del núcleo familiar la protección que requieren. Es deber del Estado dar iniciativa a la protección de adultos mayores en concurrencia con la sociedad, pues es el único Ente Administrativo que puede focalizar los recursos para esta población.

Es importante señalar, que la protección de la niñez es exigible al Estado como lo menciona el artículo 44 de la Constitución “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”. Un niño que debe encargarse del cuidado de sus

<sup>36</sup> Magistrado Ponente: Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO, dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión.

<sup>37</sup> Ley 1251 de 2008.

familiares se ve obligado a renunciar en buena medida a su educación, recreación y cultura, los cuales son derechos fundamentales de este, es obligación del Estado evitar cualquier situación que vulnere estos o cause perjuicios irremediables al infante.

Finalmente, en línea con el artículo 43 de la Constitución Política, el Estado debe garantizar la igualdad en derechos y oportunidades de la mujer. La labor de cuidado familiar al no ser remunerada y al ser efectuada principalmente por mujeres implica una desventaja para ellas en el sentido de que incrementa sus niveles de dependencia económica, limitando con ello el ejercicio de su autonomía personal.

Por otro lado, como se mostró anteriormente, las personas cuidadoras familiares, contribuyen a la salvaguarda del derecho fundamental a la dignidad humana de otros sujetos de especial protección, ello en línea con los principios constitucionales de trabajo, dignidad humana y solidaridad.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 43<sup>38</sup> superior en el cual se contempla el derecho a la igualdad de trato contempla que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad”. La persona cuidada ha de serlo con ocasión de sus condiciones físicas y mentales lo cual a menudo confluye con situaciones de carencia económica.

A su vez al cuidador de familia, como consecuencia del tener que desarrollar la labor de cuidado, debe asumir el costo de oportunidad de desempeñar esta tarea, ello reduce sus posibilidades de tener una estabilidad económica. Que esto sea así puede conducir al debilitamiento tanto físico como mental del cuidador -como es el caso de enfermedades asociadas al estrés entre los cuidadores que se mencionaron previamente-, lo cual implica una desmejora de sus derechos (esto en contravía de lo señalado por la Corte Constitucional en relación con el principio de solidaridad según lo cual la labor de cuidado familiar no puede afectar los derechos del cuidador).

De manera que, resulta evidente la necesidad y conveniencia del apoyo estatal a estos sujetos de especial protección, los cuidadores de familia ancianos y niños, que se hacen cargo de otros sujetos de especial protección, las personas cuidadas, pero también de las personas que deben renunciar a su proyecto vital sin otra contraprestación que la satisfacción de saberse protectores de la dignidad humana pues esto materializa el espíritu que guía al estado colombiano contenido en la Constitución, lo cual es imperativo.

Para terminar esta parte es conveniente indicar tres cosas, por un lado, que el Estado y la ley están habilitados constitucionalmente para “determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas

<sup>38</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 43.



para tener derecho a una pensión" aun cuando en principio ninguna pensión debe ser inferior a un salario mínimo, tal como se menciona en el acto legislativo 1 de 2005 que adiciona el artículo 48 de la Constitución; que la seguridad social es un derecho de todas las personas y este debe ser suministrado por el Estado con función constitucional del Congreso al producir las leyes que materialicen la carta política y sus principios.

**FUNDAMENTOS LEGALES**

NORMA	TÍTULO
LEY 29 DE 1975 (SEPTIEMBRE 25)	Por el cual se faculta al Gobierno Nacional para establecer la protección a la ancianidad y se crea el Fondo Nacional de la Ancianidad desprotegida
LEY 1413 DE 2010	Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema Nacional de Cuentas.
DECRETO 2490 DE 2013	Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la inclusión de la información sobre el trabajo no remunerado en el Sistema Nacional de Cuentas.
DECRETO 2011 DE 1976	Por el cual se organiza la protección nacional a la ancianidad
LEY 1346 DE 2009	Por medio de la cual se aprueba 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
LEY 1064 DE 2006	Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.
LEY 100 DE 1993 (DICIEMBRE 23)	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

CONPES 2722 DE 1994	Red de solidaridad social
CONPES 2793 DE 1995	Envejecimiento y Vejez
DECRETO 1387 DE 1995	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1135 de 1994

NORMA	TÍTULO
LEY 319 DE 1996 (SEPTIEMBRE 20)	Por medio de la cual se aprueba el "protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos" en materia de derechos económicos, sociales y culturales "protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988
LEY 687 DE 2001 (AGOSTO 15)	Por medio de la cual se modifica la Ley 48 de 1986, que autoriza la emisión de una estampilla pro-dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, instituciones y centros de vida para la tercera edad, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.
LEY 700 DE 2001 (NOVIEMBRE 7)	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados y se dictan otras disposiciones.
LEY 789 DE 2002 (DICIEMBRE 27)	Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del código sustantivo del trabajo
LEY 797 DE 2003 (ENERO 29)	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
CONPES 86 DE 2004 (DICIEMBRE 6)	Lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" y la selección y priorización de sus beneficiarios

CONPES 92 DE 2005 (ABRIL 18)	Modificaciones a los lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta" y la selección y priorización de los beneficiarios
DECRETO 3771 DE 2007	Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.
LEY 1171 DE 2007 (DICIEMBRE 7)	Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores
DECRETO 2060 DE 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007
LEY 1251 DE 2008 (NOVIEMBRE 27)	Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores

LEY 1580 DE 2012	Por la cual se crea la pensión familiar.
RESOLUCIÓN 0125 DE 2013	Colombia mayor, programa de solidaridad con el adulto mayor
DECRETO 1542 DE 2013	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 3771 de 2007
CONPES 166 DE 2013	Política nacional de discapacidad e inclusión social
LEY ESTATUTARIA 1751 DE 2015	Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

**TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA**

**Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)**

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) es la norma base y fundamental de los sistemas normativos de todo el mundo, pues en la misma se encuentran consagrados todos los derechos, obligaciones, garantías y libertades de todos los seres humanos considerados como los anhelos más valiosos de la misma para poder desarrollar el potencial humano.
- Artículo 22 (Derecho a la seguridad social), al igual que el Artículo 25, numeral 1 (Derecho a un nivel de vida adecuado).

**Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)**

- Se realizó la Observación General No. 6 por parte del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – en adelante C.E.S.C.R. - en el cual se plantea la diversidad conceptual sobre dicha población a lo que la misma observación hace referencia, entre los conceptos pueden encontrarse el de personas mayores, personas de edad avanzada, personas de más edad, tercera edad, ancianos y cuarta edad para los mayores de 80 unos (Comité de Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1995. p. 3)

**Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU – 2008)**

- La Convención se concibió como un instrumento de derechos humanos con una dimensión explícita de desarrollo social. En ella se adopta un concepto ampliado de la

NORMA	TÍTULO
LEY 1276 DE 2009 (ENERO 5)	A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.
RESOLUCIÓN 2020 DE 2009 (JUNIO 12)	Por la cual se reglamentan los Decretos 2060 de 2008 y 1800 de 2009.
LEY 1315 DE 2009 (JULIO 13)	Por medio de la cual se establecen condiciones mínimas que dignifiquen la estadia de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención.
LEY 1328 DE 2009 (JULIO 15)	Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.
DECRETO 345 DE 2010	Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital
CONPES 156 DE 2012	Diseño e implementación de los beneficios económicos periódicos (BEPS)

<p>discapacidad y se reafirma que todas las personas con todos los tipos de discapacidad deben poder gozar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El propósito de la 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.</li> <li>• 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.</li> </ul> <p><b>Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento - Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (1982)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos deberán tomar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas de edad un nivel mínimo de recursos adecuados, y desarrollar la economía nacional en beneficio de toda la población.</li> </ul> <p><b>Declaración Política y Plan De Acción Internacional De Madrid Sobre El Envejecimiento (2002)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pobreza en las personas adultas mayores representa una de las mayores dificultades a enfrentar y el objetivo es la eliminación de dicha condición socio-económica limitante de cualquier tipo de derechos a los cuales podría acceder la persona y ello solo puede ser logrado con la participación plena y eficaz en la vida económica, política y social de aquellas.</li> <li>• La salud y la seguridad social juegan un papel predominante pues hacen parte del bienestar y de la vida digna, es más son cruciales para el desarrollo de cualquier otro derecho pues su objetivo es la preservación de la vida misma sin la cual, por obvias razones, no existiría el derecho.</li> </ul> <p><b>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social. "Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa (...)"</li> <li>• Artículo 17. Protección de los Ancianos. "Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a</li> </ul>	<p>adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica (...)"</p> <p><b>Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (resolución 46/91) el 16 de diciembre de 1991:</b></p> <p><b>Independencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia;</li> <li>• Tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos;</li> <li>• Tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio;</li> </ul> <p><b>Cuidados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado;</li> <li>• Tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro;</li> <li>• Poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.</li> </ul> <p><b>Dignidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales;</li> <li>• Recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.</li> </ul> <p><b>JURISPRUDENCIA</b></p> <p><i>"La jurisprudencia constitucional derecho a la vida éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. Ha tratado entonces del derecho a la vida digna, y se ha referido al</i></p>
<p><i>sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, llamándolo mínimo vital de subsistencia"</i><sup>39</sup></p> <p>El ser humano, (...) necesita mantener ciertos niveles de salud para sobrevivir y desempeñarse, de modo que, cuando la presencia de ciertas anomalías orgánicas, aun cuando no tengan el carácter de enfermedad, afectan esos niveles, alterando sensiblemente la calidad de vida, resulta válido pensar que esa persona tiene derecho a abrigar esperanzas de recuperación, a procurar alivio a sus dolencias, a buscar, por los medios posibles, la posibilidad de una vida mejor, que no obstante las dolencias, pueda llevarse con dignidad<sup>40</sup>.</p> <p>Una persona enferma, con capacidades físicas o mentales disminuidas por factores personales o externos, sin pleno uso de sus funciones y, por lo tanto, sin posibilidad de valerse por sí misma, es una persona con menos autonomía. Para recuperar sus capacidades generalmente requiere de atención y protección, temporal o definitiva, bien sea por parte de la familia, de la comunidad o del Estado.</p> <p>La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en "la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos.</p> <p>Así, mientras el Congreso, (...) no establezca lo contrario, es el Estado – con cargo a los recursos tributarios y no tributarios – el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona humana sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales.</p> <p>La responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas en la ejecución de sus servicios sociales es máxima, dado que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales, el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado."</p> <p>Sobre las prestaciones: las personas de la tercera edad: "los <u>servicios</u> de la seguridad social integral y el <u>subsido alimentario</u> en caso de indigencia (art. 46 inc. 2 C.P.) "frente a los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, el Estado está obligado a adelantar una política de <u>prevención, rehabilitación e integración social</u>, de forma que se les preste la atención especializada que ellos requieren (art. 47 C.P.)".</p> <p><sup>39</sup> Sentencia SU-062 de 1999, Magistrado Ponente: VLADIMIRO NARANJO MESA. Cuatro (4) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999). Corte Constitucional, Sala Plena.</p> <p><sup>40</sup> Sentencia T-224 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, reiterada en T-099 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-722 de 2001 y T-175 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional.</p>	<p><b>IV. ANTECEDENTES INTERNACIONALES</b></p> <p>En algunos países de América Latina y Europa existen normatividad tendiente a garantizar el derecho a la seguridad social; se ha regulado la dependencia de personas que por padecer enfermedades crónicas degenerativas o por razón de edad, se hallan limitadas para realizar sus propias necesidades básicas diarias. Para brindar mayores y mejores elementos al actual proyecto de ley, estas normatividades serán referentes válidos para que desde el congreso de la República de Colombia se avance en garantizar los derechos humanos del cuidador familiar y de la persona dependiente.</p> <p><b>Caso Chile<sup>41</sup></b></p> <p>La Ley 20.255 de marzo de 2008, crea el sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez, el cual permite a quienes no tienen derecho a una pensión en algún régimen previsional acceder a un monto de 107.304 pesos. Éste se reajustará de forma anual automáticamente, de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).</p> <p>Este beneficio está dirigido a personas que, al momento de presentar la solicitud, tengan 65 años como edad mínima; personas sin derecho a recibir pensión, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia; personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% de la población más pobre según Puntaje Focalización Previsional y otras dos características que no son adaptables para la justificación de este proyecto.</p> <p>Adicionalmente, se evidencia la existencia de un <u>Programa de Apoyo al Cuidado de Personas Postradas de toda edad, con discapacidad severa o pérdida de autonomía</u>. El cual expresa características esenciales para reconocer a la persona postrada, las cuales son: requerimiento de apoyo, guía y supervisión total en actividades de la vida diaria como lo son: bañarse, vestirse, usar el inodoro, trasladarse, continencia de esfínteres y alimentarse.</p> <p><b>Caso Argentina<sup>42</sup></b></p> <p>Este país cuenta con la pensión no contributiva - prestación por vejez la cual está destinada a personas mayores de 70 años, que estén en situación de vulnerabilidad social sin cobertura previsional o no contributiva. El monto es equivalente al 70% de un haber mínimo<sup>43</sup>, es decir,</p> <p><sup>41</sup> Fuente: Pagina web <a href="https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/5270-pension-basica-solidaria-de-vejez-pbsv">https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/5270-pension-basica-solidaria-de-vejez-pbsv</a></p> <p><sup>42</sup> Fuente: <a href="https://www.anses.gov.ar/prestaciones/pension-no-contributiva-prestacion-por-vejez/">https://www.anses.gov.ar/prestaciones/pension-no-contributiva-prestacion-por-vejez/</a></p> <p><sup>43</sup> Fuente: El Salario Mínimo Mensual en Argentina para 2018 es de 9.500 pesos argentinos lo que equivale a 1.001.473 pesos colombianos. Link: <a href="https://www.datosmacro.com/smi/argentina">https://www.datosmacro.com/smi/argentina</a></p>

\$701.000 pesos colombianos, lo que corresponde al 90% del SMMLV en

Colombia.

**Caso Uruguay:**

Este país cuenta con la Ley 6.874 del 11 de febrero de 1919. La cual aprueba el programa de prestaciones no contributivas y es un recurso económico sujeto a un derecho, pero teniendo en cuenta que la persona cumpla con los parámetros establecidos para acceder y mantenerlo.

En el 2015 se creó la Ley 19353 del 27 de noviembre<sup>44</sup> que establece el Sistema Nacional Integrado de cuidados<sup>45</sup> y estructura los servicios, programas y subsidios del mismo, a fin de que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado (Art. 1). En este sistema están involucradas las personas en situación de dependencia (niños y niñas hasta los 12 años, personas con discapacidad y personas mayores de 65 años que carecen de autonomía para el desarrollo de actividades de la vida diaria) y por otro lado quienes prestan servicios de cuidado. Se establecen también los niveles de dependencia y los instrumentos para valorarla.

En cuanto a los beneficios se encuentra un subsidio para cuidados que constituyen una prestación económica destinada a facilitar el acceso a los cuidados, cubriendo el costo total o parcial de los mismos. Entre los cuidados en el domicilio están asistentes personales (cuidadores informales remunerados o no) para cuidados de larga duración y transitorios, entre otros. Algo novedoso es que incluye cuidados a distancia con tele asistencia. Otro beneficio que contempla esta legislación es la licencia para cuidado de familiares en situación de dependencia.

El sistema se regula a través de una Secretaría Nacional de cuidados y el Registro Nacional de Cuidados a fin de implementar y supervisar los servicios, programa y prestaciones del Sistema Nacional Integrado de cuidado.

En este sistema un actor clave es el Cuidador, el cual a través del sistema accede a una oferta de formación que garantiza la calidad de los servicios para la población en situación de dependencia, favoreciendo la construcción de trayectorias educativas para quienes se desempeñan en el sector.

**Caso España:**

<sup>44</sup> Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/101553/122406/F841410963/LEY%2019353%20URUGUAY.pdf>  
<sup>45</sup> Consultar en <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>

Según la legislación española, la dependencia “es un estado de carácter permanente de las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad, o la discapacidad, y ligadas a la falta de autonomía, física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”<sup>46</sup>.

Adicionalmente, la ley 39 de 2006 la cual regula la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de DEPENDENCIA y establece los siguientes niveles de dependencia:

- Grado I. Es dependencia moderada, ya que la persona necesita ayuda para realizar algunas actividades básicas de la vida diaria o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Grado II. Es dependencia severa cuando la persona necesita ayuda dos o tres veces al día para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador.
- Grado III. Es de gran dependencia cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

**Caso Alemania**

Se ha consagrado los siguientes niveles asistenciales en la Ley de Seguro de Dependencia de 1.995:

- **Nivel asistencial I:** Todas aquellas personas que precisen al menos dos actividades en una o más de las siguientes áreas de ayuda, al menos una vez al día: aseo corporal, alimentación o movilidad. Deberán necesitar ayuda para las tareas domésticas varias veces a la semana, al menos 45 minutos de asistencia en los cuidados básicos.
- **Nivel asistencial II:** Todas aquellas personas que precisen al menos tres veces al día cuidados asistenciales para su aseo corporal, alimentación o movilidad a diferentes horas del día, además deberán necesitar ayuda varias veces a la semana para realizar sus tareas domésticas. El volumen de cuidados asistenciales por día no podrá ser inferior a las tres horas, debiendo recaer al menos dos horas en los cuidados básicos.
- **Nivel Asistencial III:** Todas aquellas personas que precisen de cuidados asistenciales para su aseo corporal, alimentación o movilidad las 24 horas del día; además de

<sup>46</sup> Artículo 2. Ley 39 de 2006 “De Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”. España

precisar ayuda varias veces a la semana para sus tareas domésticas. El volumen de los cuidados asistenciales no podrá ser inferior a 5 horas diarias debiendo recaer en los cuidados básicos, al menos 4 horas.

- **Nivel de Extrema gravedad:** Los seguros de enfermedad podrán reconocer la condición de extrema gravedad a todas aquellas personas con un nivel asistencial III que precisen de cuidados asistenciales más amplios que los provistos por el nivel asistencial III.

**V. CONCEPTOS INSTITUCIONALES**

Los ponentes con el fin de fortalecer la iniciativa, el cinco de octubre de 2021, solicitaron conceptos a:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio del Trabajo.
- Prosperidad Social.
- Departamento Nacional de Planeación.
- Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

Se cuenta con concepto fechado 11 de octubre del año en curso, de Prosperidad Social, en el cual expresan:

“(…) De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, se solicita respetuosamente que del Proyecto de Ley No. 009 de 2020 Senado, «por el cual se garantizan los derechos de los Cuidadores Familiares de personas dependientes, y se dictan otras disposiciones», los artículos 8° y 9°(…), de los cuales se hizo referencia específicamente en el presente oficio, no continúen su trámite al considerar la posible inconstitucionalidad e inviabilidad técnica, al ordenar la priorización de los cuidadores familiares como beneficiarios de los programas sociales del Estado, en especial el de Ingreso Solidario. Además de lo anterior, de no contar con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generarían dichos artículos (…)” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Para la presente ponencia se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO APROBADO COMISIÓN VII CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
“POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	“POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	SIN MODIFICACIONES
<b>Artículo 1º</b> Objeto: La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores o asistentes personales de las personas con discapacidad que así lo requieran, respetando sus preferencias y autonomía.	<b>Artículo 1º</b> Objeto: La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores o asistentes personales de las personas con discapacidad que así lo requieran, respetando sus preferencias y autonomía.	SIN MODIFICACIONES
<b>Artículo 2º</b> Definiciones a) Cuidador o Asistente personal: Se entiende por asistente personal una persona,	<b>Artículo 2º</b> Definiciones a) Cuidador o Asistente personal: Se entiende por asistente personal una persona, profesional o no,	



<p>profesional o no, que apoya a realizar las tareas básicas de la vida cotidiana de una persona con discapacidad quien, sin la asistencia de la primera, no podría realizarlas. El servicio de cuidado o asistencia personal estará siempre supeditado a la autonomía, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad a quien se presta la asistencia.</p> <p>b) Cuidado o asistencia personal no remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, sin remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.</p> <p>c) Cuidado o asistencia personal remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, con remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.</p> <p>d) Persona con discapacidad: Son aquellas personas que presentan deficiencias</p>	<p>que apoya a realizar las tareas básicas de la vida cotidiana de una persona con discapacidad quien, sin la asistencia de la primera, no podría realizarlas. El servicio de cuidado o asistencia personal estará siempre supeditado a la autonomía, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad a quien se presta la asistencia.</p> <p>b) Cuidado o asistencia personal no remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, sin remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.</p> <p>c) Cuidado o asistencia personal remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, con remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.</p> <p>d) Persona con discapacidad: Son aquellas personas que presentan deficiencias físicas, mentales,</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p>residencia, tipo de apoyo que presta, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El proceso de verificación del cuidador o asistente personal de la persona mayor o con discapacidad, se realizará a través del sistema de información de atención de las EPS del sistema contributivo y/o subsidiado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social realizará un seguimiento al cuidador o asistente personal, con el fin de verificar la protección del derecho de la persona a la que le brinda el cuidado.</p> <p><b>Artículo 4º</b> Derechos del cuidador o asistente personal. El Gobierno Nacional en el marco de la política de salud y a través de los programas de promoción y prevención desarrollará programas de capacitación para fortalecer las competencias del cuidado; así como el apoyo asistencial que puede incorporar el apoyo instrumental, emocional y social. Para efecto del presente artículo se entenderá lo siguiente:</p> <p>a. Competencia de Cuidado del Cuidador o asistente personal: Es la capacidad, habilidad</p>	<p>residencia, tipo de apoyo que presta, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El proceso de verificación del cuidador o asistente personal de la persona mayor o con discapacidad, se realizará a través del sistema de información de atención de las EPS del sistema contributivo y/o subsidiado.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social realizará un seguimiento al cuidador o asistente personal, con el fin de verificar la protección del derecho de la persona a la que le brinda el cuidado.</p> <p><b>Artículo 4º</b> Derechos del cuidador o asistente personal. El Gobierno Nacional en el marco de la política de salud y a través de los programas de promoción y prevención desarrollará programas de capacitación para fortalecer las competencias del cuidado; así como el apoyo asistencial que puede incorporar el apoyo instrumental, emocional y social. Para efecto del presente artículo se entenderá lo siguiente:</p> <p>Competencia de Cuidado del Cuidador o asistente personal: Es la capacidad,</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p>físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con el entorno, encuentran diversas barreras, que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.</p> <p>e) Autonomía: Se entiende como la capacidad de tomar decisiones para proteger y preservar la vida, de acuerdo con las posibilidades.</p> <p>f) Vida digna: Es la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de la protección derivada de la presente ley no se podrá reconocer más de un cuidador por persona.</p> <p><b>Artículo 3º</b> Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales: El Ministerio de Salud y Protección Social creará el Sistema de Cuidadores o asistentes personales, a través del cual se identificará el cuidador o asistente personal, el lugar de</p>	<p>intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con el entorno, encuentran diversas barreras, que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.</p> <p>e) Autonomía: Se entiende como la capacidad de tomar decisiones para proteger y preservar la vida, de acuerdo con las posibilidades.</p> <p>f) Vida digna: Es la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de la protección derivada de la presente ley no se podrá reconocer más de un cuidador por persona.</p> <p><b>Artículo 3º</b> Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales: El Ministerio de Salud y Protección Social creará el Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales, a través del cual se identificará el cuidador o asistente personal, el lugar de</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>
<p>y preparación que tiene un cuidador o asistente personal, para ejercer su rol y labor de cuidar en la cotidianidad, garantizando el derecho a la autonomía y a la vida digna, de la persona bajo su cuidado.</p> <p>b. Apoyo Instrumental: Acceso a elementos, medios y mecanismos que proporcionen bienestar de la persona que requiere apoyo para realizar las actividades esenciales de su vida diaria, conforme a la reglamentación vigente.</p> <p>c. Apoyo Psicosocial: Acceso a programas de apoyo psicosocial que respalden el rol del cuidador o asistente personal y faciliten el enfrentamiento de temores o retos asociados con su función.</p> <p>Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.</p> <p><b>Artículo 5º</b> Derechos en salud del cuidador o asistente personal. El cuidador o asistente personal que por sus</p>	<p>habilidad y preparación que tiene un cuidador o asistente personal, para ejercer su rol y labor de cuidar en la cotidianidad, garantizando el derecho a la autonomía y a la vida digna, de la persona bajo su cuidado.</p> <p>Apoyo Instrumental: Acceso a elementos, medios y mecanismos que proporcionen bienestar de la persona que requiere apoyo para realizar las actividades esenciales de su vida diaria, conforme a la reglamentación vigente.</p> <p>Apoyo Psicosocial: Acceso a programas de apoyo psicosocial que respalden el rol del cuidador o asistente personal y faciliten el enfrentamiento de temores o retos asociados con su función.</p> <p>Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.</p> <p><b>Artículo 5º</b> Derechos en salud del cuidador o asistente personal. El cuidador o asistente personal que por sus propios ingresos no tenga</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>

<p>propios ingresos no tenga acceso al sistema contributivo en salud como cotizante, tendrá prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud, conforme a la reglamentación vigente.</p> <p><b>Artículo 6º</b> Beneficio económico. El cuidador o asistente personal tendrá derecho a ser priorizado y beneficiario del programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020 y sus decretos modificatorios, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el mismo.</p> <p>Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales del programa ingreso solidario.</p> <p><b>Artículo 7º</b> Prioridad en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador o asistente personal de la persona que requiere apoyo permanente no cuente con ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su prelación para ser inscritos en los programas sociales del Estado y su inscripción en el régimen subsidiado.</p> <p><b>Artículo 8º</b> Flexibilidad en horario laboral: Cuando el cuidador o asistente personal</p>	<p>acceso al sistema contributivo en salud como cotizante, <del>tendrá prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud, podrá acceder al aseguramiento en salud,</del> conforme a la reglamentación vigente.</p> <p><del><b>Artículo 6º</b> Beneficio económico. El cuidador o asistente personal tendrá derecho a ser priorizado y beneficiario del programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020 y sus decretos modificatorios, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el mismo.</del></p> <p><del>Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales del programa ingreso solidario.</del></p> <p><del><b>Artículo 7º</b> Prioridad en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador o asistente personal de la persona que requiere apoyo permanente no cuente con ingresos propios, ni acceso al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su prelación para ser inscritos en los programas sociales del Estado siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos para cada programa y su inscripción en el régimen subsidiado.</del></p> <p><del><b>Artículo 8º</b> Flexibilidad en horario laboral: Cuando el cuidador o asistente personal no</del></p>	<p>SE ELIMINA artículo por sugerencia y recomendación de Prosperidad Social - DPS</p> <p>Cambio de numeración</p> <p>Cambio de numeración</p>	<p>no remunerado, tenga también la calidad de trabajador en cualquier modalidad y deba cumplir con un horario laboral, tendrá derecho, previa certificación de su condición, gozar de flexibilidad horaria, sea mediante trabajo en casa o trabajo remoto, sin desmedro del cumplimiento de sus funciones, con él a fin de realizar sus actividades de cuidado.</p> <p><b>Artículo 9º</b> Capacitación del talento humano en salud. Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador o asistente personal debe brindar y otorgar las certificaciones correspondientes.</p> <p>Los cuidadores o asistentes personales que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores o asistentes personales, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El ministerio de Salud y Protección Social deberán reglamentar lo establecido en el presente artículo.</p> <p>remunerado, tenga también la calidad de trabajador en cualquier modalidad y deba cumplir con un horario laboral, tendrá derecho, previa certificación de su condición, gozar de flexibilidad horaria, sea mediante trabajo en casa o trabajo remoto, sin desmedro del cumplimiento de sus funciones, con él a fin de realizar sus actividades de cuidado.</p> <p><b>Artículo 9º</b> Capacitación del talento humano en salud. Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador o asistente personal debe brindar y otorgar las certificaciones correspondientes.</p> <p>Los cuidadores o asistentes personales que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores o asistentes personales, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El ministerio de Salud y Protección Social deberán reglamentar lo establecido en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Todos los cuidadores o asistentes personales de personas con</p>
<p><b>Parágrafo 2.</b> Todos los cuidadores o asistentes personales de personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.</p> <p><b>Artículo 10º</b> Las entidades de orden nacional que tienen competencia en la implementación del Sistema Nacional de Cuidado diseñarán indicadores específicos para hacer seguimiento a las metas de la Política Nacional de Cuidado en cada uno de sus componentes.</p> <p>Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las entidades de orden nacional deberán rendir un informe semestral ante las Comisiones Séptimas constitucionales y la Comisión Legal de Equidad de la Mujer del Congreso de la República sobre la ejecución de recursos para el funcionamiento de la Política Nacional de Cuidado y hacer seguimiento a los indicadores establecidos donde es obligatorio que se cuente con la participación de: cuidadoras, cuidadores, asistentes personales y organizaciones de la sociedad</p>	<p>enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.</p> <p><del><b>Artículo 40º</b> Las entidades de orden nacional que tienen competencia en la implementación del Sistema Nacional de Cuidado diseñarán indicadores específicos para hacer seguimiento a las metas de la Política Nacional de Cuidado en cada uno de sus componentes.</del></p> <p>Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.</p> <p><del><b>Parágrafo 1.</b> Las entidades de orden nacional deberán rendir un informe semestral ante las Comisiones Séptimas constitucionales y la Comisión Legal de Equidad de la Mujer del Congreso de la República sobre la ejecución de recursos para el funcionamiento de la Política Nacional de Cuidado y hacer seguimiento a los indicadores establecidos donde es obligatorio que se cuente con la participación de: cuidadoras, cuidadores, asistentes personales y organizaciones de la sociedad</del></p>	<p>Cambio de numeración</p>	<p>civil comprometidas con el desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidado.</p> <p><b>Artículo 11º</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p> <p>civil comprometidas con el desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidado.</p> <p><del><b>Artículo 44 10º</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</del></p> <p><b>VII. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “<i>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</i>”.</p> <p>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 a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.</p> <p>“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>a) <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.</i></p> <p>b) <i>Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p>c) <i>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.</i></p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p>

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la 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) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

*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 los Honorables Representantes, 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.

**VIII. IMPACTO FISCAL**

En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en correspondencia con las precisiones de la Sentencia C-051 del año 2018, el presente proyecto de ley no ordena un gasto específico, ni otorga un beneficio tributario a cargo de la nación que obligue a incluir expresamente en la exposición de motivos el análisis de costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de tales costos.

**IX. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia favorable y, en consecuencia, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar debate al proyecto de ley No.264 de 2021 Cámara - 009 de 2020 Senado "POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES FAMILIARES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y ADULTOS MAYORES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Cordialmente,

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
**MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO 264 DE 2021 CÁMARA - 009 DE 2020 SENADO "POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**Artículo 1º** Objeto: La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores o asistentes personales de las personas con discapacidad que así lo requieran, respetando sus preferencias y autonomía.

**Artículo 2º** Definiciones

a. Cuidador o Asistente personal: Se entiende por asistente personal una persona, profesional o no, que apoya a realizar las tareas básicas de la vida cotidiana de una persona con discapacidad quien, sin la asistencia de la primera, no podría realizarlas. El servicio de cuidado o asistencia personal estará siempre supeditado a la autonomía, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad a quien se presta la asistencia.

b. Cuidado o asistencia personal no remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, sin remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.

c. Cuidado o asistencia personal remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, con remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.

d. Persona con discapacidad: Son aquellas personas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con el entorno, encuentran diversas barreras, que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.

e. Autonomía: Se entiende como la capacidad de tomar decisiones para proteger y preservar la vida, de acuerdo con las posibilidades.

f. Vida digna: Es la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas.

**Parágrafo.** Para efectos de la protección derivada de la presente ley no se podrá reconocer más de un cuidador por persona.

**Artículo 3º** Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales: El Ministerio de Salud y Protección Social creará el Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales, a través del cual se identificará el cuidador o asistente personal, el lugar de residencia, tipo de apoyo que presta, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado.

**Parágrafo 1.** El proceso de verificación del cuidador o asistente personal de la persona mayor o con discapacidad, se realizará a través del sistema de información de atención de las EPS del sistema contributivo y/o subsidiado.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Salud y Protección Social realizará un seguimiento al cuidador o asistente personal, con el fin de verificar la protección del derecho de la persona a la que le brinda el cuidado.

**Artículo 4º** Derechos del cuidador o asistente personal. El Gobierno Nacional en el marco de la política de salud y a través de los programas de promoción y prevención desarrollará programas de capacitación para fortalecer las competencias del cuidado; así como el apoyo asistencial que puede incorporar el apoyo instrumental, emocional y social. Para efecto del presente artículo se entenderá lo siguiente:

a. Competencia de Cuidado del Cuidador o asistente personal: Es la capacidad, habilidad y preparación que tiene un cuidador o asistente personal, para ejercer su rol y labor de cuidar en la cotidianidad, garantizando el derecho a la autonomía y a la vida digna, de la persona bajo su cuidado.

b. Apoyo Instrumental: Acceso a elementos, medios y mecanismos que proporcionen bienestar de la persona que requiere apoyo para realizar las actividades esenciales de su vida diaria, conforme a la reglamentación vigente.

c. Apoyo Psicosocial: Acceso a programas de apoyo psicosocial que respalden el rol del cuidador o asistente personal y faciliten el enfrentamiento de temores o retos asociados con su función.

Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.



**Artículo 5°** Derechos en salud del cuidador o asistente personal. El cuidador o asistente personal que por sus propios ingresos no tenga acceso al sistema contributivo en salud como cotizante, podrá acceder al aseguramiento en salud, conforme a la reglamentación vigente.

**Artículo 6°** Prioridad en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador o asistente personal de la persona que requiere apoyo permanente no cuente con ingresos propios, se garantizará su prelación para ser inscrito en los programas sociales del Estado siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos para cada programa.

**Artículo 7°** Flexibilidad en horario laboral: Cuando el cuidador o asistente personal no remunerado, tenga también la calidad de trabajador en cualquier modalidad y deba cumplir con un horario laboral, tendrá derecho, previa certificación de su condición, gozar de flexibilidad horaria, sea mediante trabajo en casa o trabajo remoto, sin desmedro del cumplimiento de sus funciones, con él a fin de realizar sus actividades de cuidado.

**Artículo 8°** Capacitación del talento humano en salud. Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador o asistente personal debe brindar y otorgar las certificaciones correspondientes.

Los cuidadores o asistentes personales que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores o asistentes personales, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.

**Parágrafo 1.** El ministerio de Salud y Protección Social deberá reglamentar lo establecido en el presente artículo.

**Parágrafo 2.** Todos los cuidadores o asistentes personales de personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.

**Artículo 9°** Las entidades de orden nacional que tienen competencia en la implementación del Sistema Nacional de Cuidado diseñarán indicadores específicos para hacer seguimiento a las metas de la Política Nacional de Cuidado en cada uno de sus componentes.

Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.

**Parágrafo 1.** Las entidades de orden nacional deberán rendir un informe semestral ante las Comisiones Séptimas constitucionales y la Comisión Legal de Equidad de la Mujer del Congreso de la República sobre la ejecución de recursos para el funcionamiento de la Política Nacional de Cuidado y hacer seguimiento a los indicadores establecidos donde es obligatorio que se cuente con

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 264 DE 2021C-009 DE 2020 SENADO "POR LA CUAL SE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS CUIDADORES O ASISTENTES PERSONALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

(Aprobado en la sesión presencial del 17 de mayo de 2022, Comisión VII Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, Acta No. 45)

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**  
**DECRETA**

**Artículo 1°** Objeto: La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos que tienen los cuidadores o asistentes personales de las personas con discapacidad que así lo requieran, respetando sus preferencias y autonomía.


**Artículo 2°** Definiciones


- a) Cuidador o Asistente personal: Se entiende por asistente personal una persona, profesional o no, que apoya a realizar las tareas básicas de la vida cotidiana de una persona con discapacidad quien, sin la asistencia de la primera, no podría realizarlas. El servicio de cuidado o asistencia personal estará siempre supeditado a la autonomía, voluntad y preferencias de la persona con discapacidad a quien se presta la asistencia.
- b) Cuidado o asistencia personal no remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, sin remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.
- c) Cuidado o asistencia personal remunerado de personas con discapacidad o adultos mayores: es la atención prestada por familiares u otra persona, con remuneración, a personas con discapacidad, de manera permanente.
- d) Persona con discapacidad: Son aquellas personas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con el entorno, encuentran diversas barreras, que pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.
- e) Autonomía: Se entiende como la capacidad de tomar decisiones para proteger y preservar la vida, de acuerdo con las posibilidades.
- f) Vida digna: Es la condición que garantiza el ejercicio de los derechos humanos que incluyen la completa satisfacción de las necesidades básicas.

**Parágrafo.** Para efectos de la protección derivada de la presente ley no se podrá reconocer más de un cuidador por persona.

la participación organizaciones de: cuidadoras, cuidadores, asistentes personales y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidado.

**Artículo 10°** Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

  
**ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
**MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**Artículo 3°** Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales: El Ministerio de Salud y Protección Social creará el Sistema de Información de Cuidadores o asistentes personales, a través del cual se identificará el cuidador o asistente personal, el lugar de residencia, tipo de apoyo que presta, entre otra información relevante, con el fin de que éstos puedan acceder a los programas sociales del Estado.

**Parágrafo 1.** El proceso de verificación del cuidador o asistente personal de la persona mayor o con discapacidad, se realizará a través del sistema de información de atención de las EPS del sistema contributivo y/o subsidiado.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Salud y Protección Social realizará un seguimiento al cuidador o asistente personal, con el fin de verificar la protección del derecho de la persona a la que le brinda el cuidado.

**Artículo 4°** Derechos del cuidador o asistente personal. El Gobierno Nacional en el marco de la política de salud y a través de los programas de promoción y prevención desarrollará programas de capacitación para fortalecer las competencias del cuidado; así como el apoyo asistencial que puede incorporar el apoyo instrumental, emocional y social. Para efecto del presente artículo se entenderá lo siguiente:

- a. Competencia de Cuidado del Cuidador o asistente personal: Es la capacidad, habilidad y preparación que tiene un cuidador o asistente personal, para ejercer su rol y labor de cuidar en la cotidianidad, garantizando el derecho a la autonomía y a la vida digna, de la persona bajo su cuidado.
- b. Apoyo Instrumental: Acceso a elementos, medios y mecanismos que proporcionen bienestar de la persona que requiere apoyo para realizar las actividades esenciales de su vida diaria, conforme a la reglamentación vigente.
- c. Apoyo Psicosocial: Acceso a programas de apoyo psicosocial que respalden el rol del cuidador o asistente personal y faciliten el enfrentamiento de temores o retos asociados con su función.

Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.

**Artículo 5°** Derechos en salud del cuidador o asistente personal. El cuidador o asistente personal que por sus propios ingresos no tenga acceso al sistema contributivo en salud como cotizante, tendrá prelación para su inscripción en el sistema subsidiado de salud, conforme a la reglamentación vigente.

**Artículo 6°** Beneficio económico. El cuidador o asistente personal tendrá derecho a ser priorizado y beneficiario del programa Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020 y sus decretos modificatorios, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el mismo.

Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales del programa ingreso solidario.

**Artículo 7°** Prioridad en los programas sociales del Estado. Cuando el cuidador o asistente personal de la persona que requiere apoyo permanente no cuente con ingresos propios, ni acceso

al Sistema de Seguridad Social en el régimen contributivo, se garantizará su prelación para ser inscritos en los programas sociales del Estado y su inscripción en el régimen subsidiado.

**Artículo 8°** Flexibilidad en horario laboral: Cuando el cuidador o asistente personal no remunerado, tenga también la calidad de trabajador en cualquier modalidad y deba cumplir con un horario laboral, tendrá derecho, previa certificación de su condición, gozar de flexibilidad horaria, sea mediante trabajo en casa o trabajo remoto, sin desmedro del cumplimiento de sus funciones, con el fin de realizar sus actividades de cuidado.

**Artículo 9°** Capacitación del talento humano en salud. Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía constitucional y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán impartir programas de educación enfocados en la atención que el cuidador o asistente personal debe brindar y otorgar las certificaciones correspondientes.

Los cuidadores o asistentes personales que adelanten sus estudios y/o capacitaciones en estos programas educativos, deben registrar las certificaciones mencionadas en el Sistema de información de Cuidadores o asistentes personales, como requisito para acceder a los derechos consagrados en la presente ley.

**Parágrafo 1.** El ministerio de Salud y Protección Social deberá reglamentar lo establecido en el presente artículo.

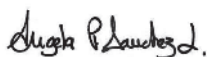
**Parágrafo 2.** Todos los cuidadores o asistentes personales de personas con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles que provoquen dolor deberán recibir formación en cuidados paliativos. El Ministerio de Salud reglamentará el tema.

**Artículo 10°** Las entidades de orden nacional que tienen competencia en la implementación del Sistema Nacional de Cuidado diseñarán indicadores específicos para hacer seguimiento a las metas de la Política Nacional de Cuidado en cada uno de sus componentes.

Lo anterior, dentro del marco fiscal de mediano plazo y el marco de gasto de las entidades correspondientes y a las capacidades presupuestales.

**Parágrafo 1.** Las entidades de orden nacional deberán rendir un informe semestral ante las Comisiones Séptimas constitucionales y la Comisión Legal de Equidad de la Mujer del Congreso de la República sobre la ejecución de recursos para el funcionamiento de la Política Nacional de Cuidado y hacer seguimiento a los indicadores establecidos donde es obligatorio que se cuente con la participación organizadas de: cuidadoras, cuidadores, asistentes personales y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidado.

**Artículo 11°** Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara



MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA  
Representante a la Cámara

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales.*

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 332 de 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES".

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No 332 de 2021 cámara "Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales".

#### 1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria, presentado el día 15 de septiembre de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por las Honorables Congresistas ANA MARÍA CASTAÑEDA GÓMEZ, JORGE ENRIQUE BENEDETTI M, FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ, JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT, JOSE LUIS PINEDO CAMPO, RUBY HELENA CHAGÜI SPATH, KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO, AMANDA ROCIO GONZALEZ R, NORA GARCÍA BURGOS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE, MODESTO AGUILERA VIDES, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, JUANITA GOEBERTUS ESTRADA, ALEJANDRO VEGA PÉREZ.

Gran parte del desarrollo de esta propuesta se fundamenta en los aportes recogidos en audiencia pública llevada a cabo el 12 de marzo de 2020. Un espacio participativo en modalidad virtual, en el cual se conocieron los diversos puntos de vista de mujeres académicas y activistas; así como el de entidades del gobierno, sobre el tema. Durante la audiencia cada invitada compartió su experiencia y conocimiento sobre la materia.

Finalmente, el Proyecto de Ley No 332 de 2021 Cámara es remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante designación el día 27 de octubre de 2021, nos ha designado como ponentes para primer debate; para lo cual rendimos la ponencia del mismo.

El día miércoles treinta (30) de marzo de dos mil veintidos (2022). - En Sesión formal presencial de la fecha fue aprobado en primer debate con modificaciones esta iniciativa la cual hace su tránsito a segundo debate en la plenaria de la corporación.

#### 2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar medidas que garanticen a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.

Para el efecto, se propone una modificación del artículo 477 del Estatuto Tributario concediendo la exención del impuesto de IVA a nuevos productos de protección femenina, establecidos en la partida arancelaria No.96.19, con lo cual se facilita el acceso a dichos productos y se incentiva su oferta.

#### 3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Desde el legislativo se ha evidenciado una tendencia que, marca que por primera vez en la historia del país se está haciendo visible la necesidad de la protección del derecho menstrual en la población colombiana. En la actualidad, son muchas las mujeres y personas menstruantes que caen en la disyuntiva para decidir entre obtener productos para su higiene y salud reproductiva o elementos básicos para su manutención, lo que obstaculiza el acceso a estos productos, sacrificando así su salud y dignidad humana.

Las condiciones de vulnerabilidad de muchas mujeres y personas menstruantes hacen que no tengan acceso a ningún producto de higiene menstrual, lo que las obliga a buscar alternativas en "telas o trapos, ropa vieja, calcetines, papel higiénico o servilletas durante su menstruación y seguramente alguna fracción de esa misma población no usaron ningún elemento, ni siquiera a agua potable para poder tener una higiene menstrual digna. Esta condición de vulnerabilidad las coloca en esta difícil situación donde sus derechos no pueden ser garantizados.

Se torna perentorio materializar el "deber del Estado de garantizar el acceso de productos de higiene menstrual a las poblaciones más vulnerables del país y amparados en los señalado por la Organización Mundial de la Salud al decir que "El derecho a la salud implica gozar del óptimo estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad o molestar."

Sin duda esta iniciativa recoge una mixtura entre principios y derechos en concreto: la dignidad humana en estrecha relación con el derecho de las mujeres y personas menstruantes a la gestión menstrual. Una relación exacta que se materializa en unas condiciones objetivas mínimas de existencia donde toda persona requiere de bienes y servicios esenciales para su subsistencia, de manera que de este contexto surge ineludiblemente la obligación estatal de otorgar dichos bienes y servicios y esto lo que precisamente justifica la aprobación de una iniciativa como la que se estudia.



El proyecto de ley expone recientes experiencias internacionales que han consolidado el reconocimiento de los productos sanitarios de protección menstrual como artículos de cuidado básico o de higiene personal, que les permite gozar de reducción o eliminación de impuestos, e inclusive, la distribución gratuita de los mismos, veamos:

- **Escocia:** Es el primer país en brindar productos de gestión menstrual de manera gratuita, no solo en establecimientos educativos sino, también en centros comunitarios, asociaciones de la juventud y farmacias. Esta nueva ley, llevada al parlamento escocés por la política Monica Lennon, determina que estos productos deben estar disponibles para cualquier persona menstruante de todo el país.
- **Australia, Alemania e India:** Ya sea a partir de una campaña viral "Impuesto a la sangre" como lo fue en India, o 18 años de reclamo cívico en Australia, estos tres países también decidieron dejar de considerar estos productos como un bien de lujo para optar por la reducción de impuestos.
- **España (Canarias):** En 2017 el Gobierno de Canarias aprobó la reducción de impuestos para los productos de gestión menstrual.
- **Kenya:** Hace más de 10 años que se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Además, en el 2017, el presidente Uhuru Kenyatta firmó un acta en donde se declaró que los productos, como las toallas, serían distribuidos en los colegios de manera gratuita.
- **Nueva Zelanda, Inglaterra, Botswana:** Estos tres países cuentan con provisión gratuita en establecimientos educativos.
- **Estados Unidos:** En algunos estados como Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Nueva Jersey, Nueva York y Pennsylvania se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Nueva York no solo eliminó esos impuestos, sino que en junio de 2016 aprobó la provisión gratuita de toallas higiénicas y tampones en escuelas públicas, albergues y cárceles.
- **Canadá:** Gracias a una exitosa campaña en donde se reunieron más de 74 mil firmas, se consiguió la eliminación total de impuestos para los productos de gestión menstrual.
- **Argentina:** Desde 2017, la campaña #MenstruAcción de Economía Feminista busca visibilizar la problemática mediante tres reclamos: quita del IVA a productos de gestión menstrual, provisión gratuita en establecimientos públicos, y realización de investigaciones y socialización de datos que permitan tomar decisiones tanto públicas como privadas respecto a la gestión menstrual. Recientemente el Programa de Provisión Gratuita de productos de gestión de higiene menstrual en hospitales, centros de salud, cárceles, refugios y ámbitos educativos obtuvo media sanción por los diputados en Santa Fe, Argentina. También se aprobó el Proyecto que garantiza la provisión gratuita de productos de gestión menstrual en Ciudad de Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Zárate. El cual propone informar sobre las variables ecológicas, económicas y saludables, y también su inclusión en el programa de Precios Cuidados.
- **México:** Michoacán se convirtió en el primer estado en garantizar la gratuidad de productos de gestión menstrual.<sup>1</sup>

El tema central de este proyecto gira alrededor del principio de la dignidad humana y del derecho a la salud que se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia:

"Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia y solidaridad. (...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad"

También se establece el derecho fundamental a la salud en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y se establece de manera explícita que la salud es un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. También determina:

"Artículo 9. Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que inciden en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida.

Frente al anterior marco normativo, no hay discusión en torno a que ha sido la Jurisprudencia Constitucional la que ha venido decantando el reconocimiento y status de la gestión menstrual como un derecho singular de las mujeres, correlativo e indivisible con la dignidad humana, por lo que desde este enfoque resulta pertinente que se aboque tratamiento tributario diferencial que facilite el acceso a los productos de higiene menstrual que propone esta iniciativa.

En importantes desarrollos de la jurisprudencia, se ha reconocido la conducción de "la salud menstrual como un derecho derivado de la salud sexual y reproductiva", conceptualizándolo como la opción que tiene toda mujer y persona menstruante de emplear debidamente el material para absorber o acumular la sangre menstrual, puntualizando que la titularidad de este derecho debe examinarse desde los escenarios específicos en los cuales viven las mujeres, conforme al artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia, es decir, aquellas que se hallan en condiciones de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental.<sup>1</sup>

La Corte Constitucional reconoce una situación biológica que enfrentan las personas menstruantes, que implica la ejecución de acciones de higiene personal para evitar riesgos de salud sexual y reproductiva, sin embargo, la diversidad de condiciones culturales, económicas o sociales, implica para algunos grupos, la imposibilidad de acceder a la infraestructura o los insumos necesarios para ello. Este riesgo impacta a su vez, todo el entorno de salud pública, pero sobre todo constituye una forma de discriminación de las

<sup>1</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.html#:~:fbclid=IwAR184>

Como se observa, las medidas internacionales propenden por la entrega gratuita de productos de protección menstrual a grupos específicos, entre ellos, población en edad escolar, habitantes de calle o de albergues y población carcelaria; lo anterior dado el impacto que la vivencia de la menstruación genera en sus rutinas o actividades.

En efecto, existen estudios que relacionan mayores tasas de ausentismo escolar en personas menstruantes que no pueden acudir al salón de clase como consecuencia de su falta de acceso a este tipo de productos sanitarios. Igualmente se evidencia la precariedad con la cual los habitantes de calle y la población carcelaria atiende sus necesidades de higiene personal durante la menstruación.

En tal sentido, el presente proyecto constituye la materialización de dichas obligaciones estatales y establece directrices claras para continuar con el progresivo reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas menstruantes, a través de la consolidación de una política pública que articule las diferentes instancias administrativas y garantice el ejercicio efectivo de tales derechos.

Como se observa, el articulado del proyecto cumple con ambas obligaciones públicas, pues no solo amplía la exención del IVA a mayor número de productos de protección sanitaria, sino que establece las directrices de la política pública para el desarrollo digno de los derechos menstruales.

Finalmente, el proyecto impone como directriz de la política pública, trabajar en la oferta de infraestructuras sanitarias que garanticen condiciones de higiene para la vivencia digna de los periodos menstruales, al menos en las entidades públicas, y en ámbitos de formación escolar, así como el suministro gratuito para personas en situación de vulnerabilidad económica, para eliminar las barreras de acceso a estos productos.

Todo lo anterior evidencia la conveniencia del proyecto de la ley, en la medida en que se alinea con las obligaciones estatales definidas por la Corte Constitucional y con los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política a las personas menstruantes.

**4.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

El Estado colombiano tiene el deber de garantizar el pleno respeto a la dignidad humana establecido en el artículo 1 de la Carta Política así:

Artículo 1. 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.

necesidades de género, en contravía de los escenarios internacionales en los cuales se reconocen y defienden los derechos menstruales como elemento esencial de la dignidad humana.

Ahora bien, esencialmente desde la dimensión funcional de la dignidad humana, se da la obligación estatal de ensanchar todas las acciones para garantizar a las mujeres sus derechos, "entre ellos el de llevar libre y dignamente la menstruación (principio fundante y principio constitucional); la dignidad humana significa también, que, en caso de existir un derecho fundamental a la gestión menstrual, éste tendrá una protección reforzada, no sólo en su ámbito material de protección, contenido, sino también desde su ámbito personal de protección, titularidad, ya que la gestión menstrual debe mirarse a partir de las situaciones concretas de las niñas, mujeres y personas menstruantes.<sup>2</sup>

Con la aprobación de este tipo de políticas tributarias para la higiene menstrual se estaría ajustando el logro de la equidad en salud a los mandatos constitucionales, especialmente a lo que ha venido construyendo la Corte Constitucional en torno a la atipicidad del derecho fundamental a la gestión menstrual. Reconoce el alto tribunal la ausencia de una política pública referente a la higiene menstrual que, por ejemplo, entreguen de forma gratuita toallas sanitarias o tampones a mujeres, niñas y personas menstruantes de bajos recursos. Atina a sostener la Corte que dicha ausencia conlleva al desconocimiento de las obligaciones derivadas de la dimensión positiva de los derechos sexuales y reproductivos por parte de estado.<sup>3</sup>

Al respecto dicha jurisprudencia describió:

"Es derecho de toda mujer usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual. Este derecho, a su vez, se compone de cuatro condiciones esenciales, a saber: a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna."

Frente a todo este contexto constitucional y legal, La sentencia T-398 de 2019 también puso de presente que al legislador le corresponde adoptar las medidas legislativas que reconozcan a los productos menstruales como bienes insustituibles y garantice condiciones de acceso a los mismos.

También se dejó claro en dicha sentencia unos compromisos para el legislador:

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-398 de 2019



Al legislador le corresponde tomar medidas legislativas que, por una parte, reconozcan el material de absorción de sangre menstrual como bien insustituible y que, por otra parte, garanticen condiciones de acceso al material absorbente. En especial, el legislador debe derogar disposiciones existentes que impongan gravámenes sobre el material absorbente. Dicho deber se justifica, según la Corte Constitucional, en la medida que el gravamen sobre las toallas higiénicas y los tampones, viola el principio de equidad tributaria, por imponer barreras al acceso de tecnologías que actualmente permiten el pleno ejercicio del derecho a la dignidad humana de las mujeres en edad fértil.

➤ **Implicaciones discriminatorias por gravamen a productos de higiene Menstrual.**

Colombia ha presentado avances en materia de regulación de los derechos menstruales, una de ellas se dio a través de sentencias de la Corte Constitucional, entre ellas, C-117 de 2018, igualmente de la sentencia T-398 de 2019 y finalmente con la sentencia C-107 de 2021, las cuales cambiaron la percepción tradicional de estos productos como artículos de lujo, y los reconoció como artículos básicos de higiene personal. Lo anterior como estrategia para facilitar el acceso a tales productos por parte de las personas afectadas por la precariedad económica.

La Corte Constitucional, con mucho acierto ha venido sosteniendo que, "establecer un impuesto sobre los productos menstruales significa que son artículos de lujo que, por tanto, se gravan a una tasa más alta que los considerados como bienes necesarios o de la canasta familiar"<sup>4</sup>, resultando discriminatorio toda vez que grava un producto destinado al manejo de una necesidad básica y primaria para las mujeres o personas que menstrúan. Adicionalmente, "el acceso limitado a opciones asequibles, accesibles y apropiadas", reduce significativamente en las oportunidades económicas de la mujer y la productividad de la mitad de la fuerza de trabajo en el mundo. Aun es más determinante en el caso de las mujeres o personas menstruantes de escasos recursos económicos,  pues la posibilidad de adquirir productos de gestión menstrual se halla manifiestamente debilitada cuando, "además de los costos comerciales del producto, se enfrentan a la imposición de un gravamen que aumenta su precio".<sup>5</sup>

Con esos fundamentos, la Corte en esa misma sentencia, encontró adecuado señalar que dentro de la categoría de **productos similares**<sup>6</sup> a los que se ha hecho alusión se encuentran aquellas tecnologías que resultan útiles para absorber o recolectar el flujo menstrual. Manifiesta el alto tribunal que "El vocablo "productos similares" no es ajeno al Estatuto Tributario toda vez que dentro de los bienes que se encuentran exentos del IVA (art. 477) lo registra para partidas como la 30.02", con el siguiente tenor:

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-107 de 2021  
<sup>5</sup> Ibidem  
<sup>6</sup> Ibidem

"...Sangre humana, sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico, antiseros (sueros con anticuerpos), demás fracciones de la sangre y productos inmunológicos modificados, incluso obtenidos por proceso biotecnológico, vacunas, toxinas, cultivos de microorganismos (excepto las levaduras) y productos similares.

De manera que, dentro de esta categoría, reafirma la Corte, se encuentran no solo las copas menstruales sino también otros que se han descrito en esta sentencia a saber: la tela menstrual, la almohadilla reutilizable, la almohadilla sanitaria desechable, la ropa interior absorbente, las compresas reutilizables (*moonpads*), el disco o *The flex disc*, las esponjas marinas y las toallas sanitarias ecológicas y/o artesanales.<sup>7</sup>

La consecuencia directa de esta argumentación es la declaración de **exequibilidad condicionada** del artículo 188 de la Ley 1819 de 2016, partida 96.19, en el entendido que la exención tributaria incluye también a **las copas menstruales y productos similares**.

Siguiendo esta regla jurisprudencial, se dispone en este proyecto de ley, que no solo las toallas sanitarias o tampones, sino que también los productos similares a estos sean bienes básicos esenciales y, no de lujo, a través de los cuales se garantiza que puedan gestionar adecuadamente su menstruación, por ello el intento de imposición del IVA a estos productos complica algunas garantías constitucionales en tanto obstaculiza su acceso y disponibilidad, especialmente para aquellas de bajos recursos económicos y tasa de desempleo mayores y ese es el fin constitucionalmente perseguido.

Muy a pesar de la Jurisprudencia, sino se reafirma su regla, el trato distinto otorgado tributariamente a otros productos de gestión menstrual seguirá impidiendo las condiciones de accesibilidad y disponibilidad para un grupo poblacional, con inequidad de ingresos.

De manera que ya no sería posible desconocer que dichos productos están exentos de pagar IVA y, mal podría el Ministerio de Hacienda proponer la no aprobación de esta iniciativa.

➤ **Aval del Ministerio de Hacienda**

El gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que:

"... se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente".

(...) Para finalizar, se advierte que en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 200316, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe

<sup>7</sup> Ibidem

Incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento (...)<sup>8</sup>

**Primer argumento:**

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, frente a la iniciativa que persigue la modificación de la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario (en adelante ET) con el fin de incluir y extender dentro de las exenciones al Impuesto sobre las ventas otro tipo de bienes, se advierte que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional y por ende requieren contar con su aval durante el trámite legislativo.<sup>9</sup>

Sin duda, el artículo 154 Constitucional en su inciso segundo dispone que "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 ...", por lo que el Gobierno nacional cuenta con una especie de exclusividad para iniciar el trámite legislativo en las materias allí previstas y se restringe la cláusula general de competencia legislativa que tiene el Congreso de la República para expedir leyes<sup>10</sup>.

No obstante, la anterior premisa, eventualmente ha resultado que el Congreso tramita iniciativas como las que se estudia, que resulta ser de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, por lo que concurriría no sólo "un problema de iniciativa legislativa, sino que además habría incompetencia del Congreso para regular el tema". Interpretación que no resulta absoluta, si se tiene en cuenta que, como lo ha expresado la misma Corte Constitucional, "que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo"<sup>11</sup>. En otras palabras, la presente **iniciativa legislativa privativa, a pesar del concepto desfavorable**, podría avanzar en dicho trámite si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto fiscal, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia y no solo con argumentos eminentemente normativos, cuando ya la Corte se pronunció en relación a la obligación del Gobierno para coadyubar en la adecuación de este tipo de proyectos con impacto fiscal.

Resulta entonces que, frente a la advertencia del Ministerio, es oportuno recordar que en sentencia C-102 de 2021 la Corte avaló la exención propuesta en esta

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Comentarios al texto de ponencia para primer debate presentado al Proyecto de Ley 332 de 2021 de la Cámara "Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales".  
<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Sentencia C-031 de 2017. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.  
<sup>11</sup> Sentencias C-121 de 2003. M. P. Clara Inés Vargas Hernández; C-838 de 2008 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-031 de 2017 de M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

iniciativa al declarar la **exequibilidad condicionada** del artículo 188 de la Ley 1819 de 2016, partida 96.19, en el entendido que la exención tributaria incluye también a **las copas menstruales y productos similares**. Es decir, que hoy, la exención debe aplicarse a todos los productos similares a las copas menstruales, **sin que esta medida quede condicionada al informe que dispone el artículo 137 de la Ley 2010 de 20194 en cabeza de una Comisión de Expertos que debe estudiar los beneficios tributarios**, como tampoco que se cuestione la constitucionalidad de la misma, por premitir este requisito, cuando ya ha habido un pronunciamiento de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional cuando se ha referido a la potestad de configuración del Congreso y sus límites para **gravar bienes de primera necesidad**, resumió las reglas jurisprudenciales así:

Encontró esta Corporación "válido gravar bienes de primera necesidad cuando los mismos son sustituibles y cuando se verifique que existan políticas efectivas que compensen la afectación del mínimo vital de las personas que, debido a su condición económica, enfrentarían dificultades o se verían en imposibilidad de acceder a los mismos a causa del mayor valor que deben pagar por ellos a causa del impuesto"<sup>12</sup> (Subrayado fuera de texto)

Se desprende de esa regla que para que se pueda gravar bienes de primera necesidad deben darse dos presupuestos: primero, que dichos bienes puedan ser sustituibles y segundo, que existan políticas efectivas que compensen la afectación del mínimo vital de las personas. La Corte encontró que no existía evidencia de que actualmente existan políticas públicas de carácter nacional o inclusive local que, por ejemplo, entreguen de forma gratuita toallas sanitarias o tampones a mujeres y niñas de bajos recursos o en condiciones de vulnerabilidad.<sup>13</sup> Lo anterior indica que el Congreso de la República no tiene limitada su potestad de configuración legislativa para efectos de reconocer la exención que se propone.

Frete a los otros argumentos, se proponen modificaciones para avanzar en esos argumentos que son más de conveniencia e inconveniencia frente a focalizar recursos que garanticen la implementación de la política de gestión menstrual, así como también frente a competencias propias para reglamentar las actividades administrativas que se desprenden de la inclusión de los llamados productos similares para la gestión menstrual.

**5. CONFLICTO DE INTERESES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-117 de 2010



Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por sí le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador, particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*"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."

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN TERCERA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.	Queda igual	
<b>Artículo 2°. Aplicación.</b> Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque diferencial, considerando la diversidad étnica, cultural, económica y territorial que existe entre las personas beneficiarias.	Queda igual	
<b>Artículo 3°. Derechos menstruales.</b> Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.	Queda igual	
<b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</b>	<b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:</b>	Texto adicionado en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-102 de 2021

<b>ARTÍCULO 477. BIENES QUE SE ENCUENTRAN EXENTOS DEL IMPUESTO.</b> Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: (...) 96.19	Artículo 477. bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: (...) 96.19	
Compresas, toallas higiénicas desechables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, disco menstrual y esponjas marinas para la gestión menstrual	Compresas, toallas higiénicas desechables, ecológicas y/o artesanales, almohadilla reutilizable, ampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, disco menstrual y esponjas marinas para la gestión menstrual.	
Artículo 5°. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentará lo relacionado con el registro y trámites ante el INVIMA e instancias aduaneras, y necesarios para la producción, importación y comercialización de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario.	Artículo 5°. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el registro y trámites ante el INVIMA e instancias aduaneras, y necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización.	Si bien la facultad reglamentaria ya tiene fundamento constitucional y existe un decreto reglamentario, es necesario atender la nueva inclusión de productos, en toda la reglamentación, de manera que no haya un vacío al momento de aplicarlo a su producción, importación y comercialización.
<b>PARÁGRAFO.</b> La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la		

composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes	<b>PARÁGRAFO.</b> La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.	
<b>Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales.</b> El Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios:	<b>Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales.</b> El Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios:	
a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia; seguida a nivel territorial por las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces.	a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia; seguida a nivel territorial por las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces.	Se adiciona un párrafo con el fin de reafirmar la autonomía de la política pública de los derechos menstruales y garantizar la disponibilidad de recursos de acuerdo al Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).
Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.	Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.	
b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los	b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los	



<p>b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretaría de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.</p> <p>c) El reconocimiento de la diversidad de las personas titulares de los derechos menstruales.</p> <p>d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.</p> <p>e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de</p>	<p>niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretaría de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.</p> <p>c) El reconocimiento de la diversidad de las personas titulares de los derechos menstruales.</p> <p>d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.</p> <p>e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de habitabilidad de calle y población carcelaria.</p> <p>Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será</p>	
<p>programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la vivencia menstrual como signo vital de salud.</p> <p>Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</p> <p>h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> <p>i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p>	<p>Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</p> <p>h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> <p>i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p>	
<p>habitabilidad de calle y población carcelaria.</p> <p>Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria.</p> <p>f) El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las dolencias derivadas de la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</p> <p>g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, definirán y reglamentarán los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de</p>	<p>acorde con las características especiales de cada población beneficiaria.</p> <p>f) El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las dolencias derivadas de la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</p> <p>g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, definirán y reglamentarán los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la vivencia menstrual como signo vital de salud.</p>	
<p>i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.</p> <p>j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.</p>	<p>También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.</p> <p>j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.</p> <p><b>PARAGRAFO:</b> Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales, estará acorde a los lineamientos de política vigente, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p>	



<b>Artículo 7º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 7: Vigencia.</b> La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	Se adiciona el título del artículo

**PROPOSICIÓN**

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se **nde informe de ponencia positiva** al presente proyecto de ley y en consecuencia se solicita a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate al Proyecto de Ley número 332 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES".

  
**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinadora Ponente

  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N.º 332 DE 2021 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES".**

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.

**ARTÍCULO 2º. Aplicación.** Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial que existe entre las personas beneficiarias.

**ARTÍCULO 3º. Derechos menstruales.** Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.

**ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:**

**Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto.**

Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

(...)  
 96.19

Compras, toallas higiénicas desechables, ecológicas y/o artesanales, almohadilla reutilizable, ampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, disco menstrual y esponjas marinas para la gestión menstrual.

**ARTÍCULO 5º.** El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el

registro y trámites ante el INVIMA e instancias aduaneras, necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización.

**PARÁGRAFO.** La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.

**ARTÍCULO 6º.** Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios:

a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia; seguida a nivel territorial por las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces.

Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.

b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.

c) El reconocimiento de la diversidad de las personas titulares de los derechos menstruales.

d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.

e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de habitabilidad de calle y población carcelaria.

Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto, no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria.

f) El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las dolencias derivadas de la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.

g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, definirán y reglamentarán los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la vivencia menstrual como signo vital de salud.

Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.

h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.

i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.

j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.

**PARAGRAFO:** Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales, estará acorde a los lineamientos de política vigente, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de



Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).

ARTÍCULO 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

SARA ÉLENA PIEDRAHITA LYONS Representante a la Cámara Coordinadora Ponente
KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Ponente
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE (ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 8 de junio de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley No.332 de 2021 Cámara: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES", suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS, NÉSTOR LEONARDO RICO RICO y KATHERINE MIRANDA PEÑA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

[Handwritten signature]

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Bogotá, D.C. 8 de junio de 2022.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. "Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe".

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA PRESIDENTE

[Handwritten signature]

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA SECRETARIA GENERAL

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN FORMAL PRESENCIAL DEL DÍA MIÉRCOLES TREINTA (30) DE MARZO DE DOS MIL VEINTIDOS (2022)

AL PROYECTO DE LEY N°332 DE 2021 Cámara

"por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.

ARTÍCULO 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial que existe entre las personas beneficiarias.

ARTÍCULO 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 477. BIENES QUE SE ENCUENTRAN EXENTOS DEL IMPUESTO. Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

(...)

96.19

Compresas, toallas higiénicas desechables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, disco menstrual y esponjas marinas para la gestión menstrual.

ARTÍCULO 5°. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentará lo relacionado con el registro y trámites ante el INVIMA e instancias aduaneras, necesarios para la producción, importación y comercialización de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO. La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.

ARTÍCULO 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios:

a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia; seguida a nivel territorial por las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces.

Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.


b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.

c) El reconocimiento de la diversidad de las personas titulares de los derechos menstruales.

d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.

e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de habitabilidad de calle y población carcelaria.



<p><i>Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria.</i></p> <p><i>ñ) El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las dolencias derivadas de la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</i></p> <p><i>g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, definirán y reglamentarán los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la vivencia menstrual como signo vital de salud.</i></p> <p><i>Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</i></p> <p><i>h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</i></p> <p><i>i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.</i></p>	<p><i>j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.</i></p> <p><b>7. Vigencia.</b> <i>La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</i></p> <p style="text-align: center;">/.</p> <p><b>CÁMARA DE REPRESENTANTES. - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. - ASUNTOS ECONÓMICOS,</b> <i>miércoles treinta (30) de marzo de dos mil veintidós (2022).</i> - <i>En Sesión formal presencial de la fecha fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y con modificaciones, el proyecto de ley N°332 de 2021 Cámara, "por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales", previo anuncio de su votación en Sesión formal presencial de la Comisión Tercera del día veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022), en cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.</i></p> <p><i>Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA</b> <i>Presidente</i></p> <div style="text-align: center;">  <p><b>ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA</b> <i>Secretaria General</i></p> </div>
--	---

**CONTENIDO**

Gaceta número 686 - viernes 10 de junio de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para segundo debate , texto propuesto y texto aprobado al proyecto de ley número 078 de 2021 Cámara, por medio de la cual se incentiva la fabricación y/o ensamble de vehículos eléctricos de cero emisiones y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate , texto propuesto y texto definitivo al proyecto de ley número 264 de 2021 Cámara – 09 de 2020 Senado, por la cual se garantizan los derechos de los cuidadores o asistentes personales de personas con discapacidad y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia para segundo debate , texto propuesto y texto aprobado al proyecto de ley número 332 de 2021 Cámara, por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales. ....	19