



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 35

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de febrero de 2023

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2022

Presidente

DAVID RICADO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretaría General

Cámara de Representantes

Asunto: Presentación del Proyecto de ley número 315 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992 y en mi calidad de Representante a la Cámara, me permito presentar a consideración del Congreso de la República de Colombia el proyecto de ley, **por medio del cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006 que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones**, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación

superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.

Cordialmente,

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

1. ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 315 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación del artículo 1º de la Ley 1012

de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos departamentales, municipales y distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Creación de la Estampilla Pro Fondos Educativos. Autorícese a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales para adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los Fondos Educativos que se creen de conformidad con la Ley 1012 de 2006, recursos que serán administrados por el respectivo ente territorial, destinados a fomentar el acceso a la educación y promover el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior pública y privada de los estudiantes que cumplan los requisitos de la presente ley.

Parágrafo. Podrán adoptar la Estampilla Pro Fondos Educativos las entidades territoriales con una carga tributaria no mayor al 18%.

Artículo 3º. Naturaleza jurídica de la estampilla. La Estampilla Pro Fondos Educativos es una contribución parafiscal con destinación específica que propende por el acceso y la permanencia a la educación superior y que será administrada directamente por el ente territorial en cuyo favor se impone el tributo.

Artículo 4º. Hecho generador. El hecho generador de la estampilla serán todos los contratos de obra que suscriba el departamento, municipio o distrito.

Artículo 5º. Destinación específica. Los recursos efectivamente recaudados por la estampilla se destinarán al Fondo Educativo de la entidad territorial, que financiará exclusivamente la matrícula en instituciones de educación superior por medio de becas a los estudiantes de bachillerato que cumplan con los requisitos dispuestos en esta ley.

Artículo 6º. Sujeto pasivo. El sujeto pasivo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será toda persona natural o jurídica que suscriba contratos de obra pública con el ente territorial en el cual haya sido creado el Fondo Educativo de que trata la presente ley.

Artículo 7º. Sujeto activo. El sujeto activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos es el respectivo ente territorial, a través de la Secretaría de Hacienda o la entidad que haga sus veces.

Artículo 8º. Base gravable. La base gravable será el valor total de los contratos de obra celebrados por las entidades territoriales que implementen la estampilla.

Artículo 9º. Tarifa. La tarifa de la Estampilla Pro Fondos Educativos establecida por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales no podrá ser inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%), ni exceder el uno punto cinco por ciento (1.5%) del valor del hecho generador sujeto al gravamen.

Parágrafo. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla.

Artículo 10. Cuenta maestra especial y transferencia. El sujeto activo de la Estampilla Pro Fondos Educativos creará una cuenta maestra especial para el depósito y transferencia denominada: Estampilla Pro Fondos Educativos.

Artículo 11. Rendimientos financieros. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos, se deberán destinar para el objeto de la misma.

Parágrafo 1º. El recaudo de la Estampilla Pro Fondos Educativos será declarable en los formatos y términos que para el efecto determine la Secretaría de Hacienda Departamental, Municipal o Distrital.

Parágrafo 2º. En caso de que el valor del recaudo y giro por concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos no sea pagado al sujeto activo conforme a la obligación del presente artículo, el sujeto pasivo será acreedor de las sanciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 12. Vigilancia y control. La Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales de conformidad con las funciones asignadas, serán las encargadas de vigilar y controlar la inversión de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos y su ejecución.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 el cual quedará así:

Artículo 1º. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y/o a los Fondos Educativos Departamentales, Municipales o Distritales que para tales fines se creen; estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.

Parágrafo 1º. Los Fondos Educativos en el respectivo ente territorial adjudicarán ayudas económicas a estudiantes de escasos ingresos económicos mediante el otorgamiento de becas, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- a) Tener nacionalidad colombiana;
- b) Beneficiar a estudiantes que tengan el mejor rendimiento académico desde el grado sexto hasta el grado undécimo debidamente certificado por la institución educativa a través del Consejo Directivo de la misma;
- c) Pertener a los estratos 1, 2 y 3;

- d) Distribuir de manera equitativa los recursos en todas las instituciones públicas del ente territorial, de manera que la asignación de recursos se haga de manera proporcional al número de estudiantes que pertenecen a cada institución;
- e) Ser miembro de una institución educativa de carácter público;
- f) No ser beneficiario de ningún otro programa o ayuda educativa.

Parágrafo 2°. Los Fondos Educativos Departamentales, Municipales y Distritales del presente artículo tendrán como fuentes de financiación:

1. Los recursos provenientes del recaudo que realicen los entes territoriales que adopten la Estampilla Pro Fondos Educativos.
2. Los recursos propios y de libre destinación que la entidad territorial correspondiente designe para ello.
3. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos.
4. Los recursos del orden internacional, nacional, departamental, municipal o distrital que se transfieran por cualquier concepto a favor del Fondo.
5. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se dispongan para ello.
6. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.
7. Los provenientes de aportes por concepto de responsabilidad social empresarial.
8. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 3°. Plan Padrino. En concordancia con lo estipulado en el numeral 6 del parágrafo 2° de este artículo, el Ministerio de Educación podrá crear un programa de apadrinamiento, el cual tendrá como finalidad que cualquier persona natural o jurídica tenga la posibilidad de contribuir con recursos a los Fondos Educativos Departamentales, Municipales o Distritales con el objeto de financiar a los estudiantes beneficiarios de las becas objeto de la presente ley.

Parágrafo 4°. La administración de los Fondos Educativos estará a cargo de un Comité, quien hará la adjudicación de las becas de los estudiantes beneficiarios de las mismas en cada semestre académico; previa lista avalada y enviada por el Comité Directivo de las instituciones educativas correspondientes. Para la elaboración de dicha lista y selección de los beneficiarios, el Comité Directivo y el Comité Administrador del fondo deberán tener en cuenta aquellos estudiantes que cumplan con lo previsto en el parágrafo 1° del presente artículo.

Parágrafo 5°. En el orden municipal, el Comité Administrador del Fondo estará conformado por el Alcalde Municipal, el Secretario de Hacienda, el

Personero Municipal y los rectores de los colegios públicos del respectivo ente territorial.

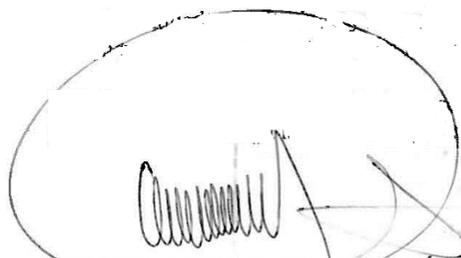
Parágrafo 6°. En el orden departamental, el Comité estará conformado por el Gobernador, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Contralor Departamental.

Parágrafo 7°. En el orden distrital, el Comité estará conformado por el Alcalde, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Personero Distrital.

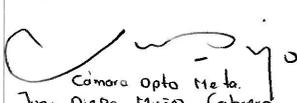
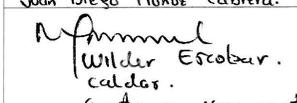
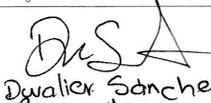
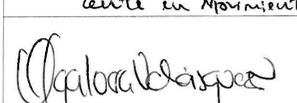
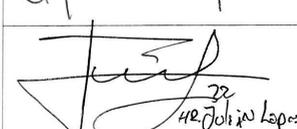
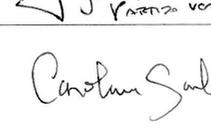
Parágrafo 8°. El otorgamiento de las becas estará sujeto a la disposición de recursos del Fondo Educativo correspondiente, por lo cual se otorgarán hasta el agotamiento de los recursos que estén dispuestos en el Fondo Educativo. El apoyo económico que reciban los estudiantes por concepto de becas, será de hasta 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Artículo 14. Convenios Entidades Territoriales, Universidades e Icetex. Las entidades territoriales podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior que cuenten con acreditación de alta calidad, con el objeto de que estas ofrezcan descuentos en la matrícula a los estudiantes que sean beneficiarios de las becas que trata esta ley. Se dará prioridad a las instituciones de educación superior que hayan celebrado convenios con las entidades territoriales que ofrezcan mayores descuentos al estudiante. A los convenios celebrados entre las entidades territoriales y las universidades, podrá concurrir el Icetex, con el fin de cubrir el cien por ciento de la matrícula de los estudiantes beneficiarios de la misma.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Honorable Representante de la Cámara por Boyacá
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

 Cámara Opto Me to. Juan Diego Muñoz Cabrera.	 Wally Manzur
 Wilder Escobar. Caldas. Cente en Movimiento	 Divalier Sánchez. Rep - valle - verde.
 Apolonia Blasquez	 Juan Camilo Torres Alianza Verde
 Heberto López	 Carolina Saldas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2. Presentación y síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley que ponemos a consideración para el pertinente estudio y trámite legislativo cuenta con dos objetivos claros, el primero busca modificar el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, en aras de profundizar y reglamentar determinados aspectos de los Fondos Educativos Departamentales, Municipales y Distritales y el segundo consiste la creación de la Estampilla Pro Fondos Educativos como fuente de financiación de los mismos fondos.

En concordancia con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 30 de 1992, las entidades territoriales están facultadas para crear un Fondo Educativo cuya finalidad sea la de otorgar ayudas a estudiantes con bajos ingresos económicos, con cargo a los recursos que allí ingresen. Lo anterior, con el fin de promover su ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior. Sin embargo, la disposición normativa a modificar, no establece los requisitos mínimos para la creación de estos fondos ni se dispone de una fuente de financiación fija para tal fin.

Con la finalidad de promover e incentivar en las entidades territoriales la creación de este tipo de fondos, este proyecto de ley se pretende dotarlas de tal facultad con el ánimo de que propongan, ante su respectiva corporación política, la creación del mismo y/o la adopción de la Estampilla Pro Fondos Educativos como una fuente de financiación del Fondo Educativo.

Ahora bien, lo que aquí se propone dista de ser cadena de fuerza, ya que cada entidad territorial analizará con base en su historia tributaria y dentro del marco normativo correspondiente, la adopción e incorporación dentro de sus fuentes de financiamiento territorial del tributo propuesto en el presente proyecto de ley.

Los recursos que se recauden por valor de la estampilla, deberán ingresar al respectivo Fondo Educativo y serán destinados exclusivamente al pago de becas otorgados a estudiantes de pregrado que pertenezcan a colegios públicos, que se encuentren finalizando su educación media de bachillerato, que no cuenten con los recursos necesarios para acceder a la educación superior y que se distingan por su excelencia académica.

Como hemos resaltado anteriormente, esta iniciativa legislativa pretende amparar el derecho a la educación de aquellos estudiantes pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 que por sus bajos recursos no poseen oportunidades para acceder a la educación superior, en ese sentido, la modificación a la Ley 1012 de 2006, pretende establecer algunos requisitos para que los estudiantes puedan acceder a las ayudas económicas otorgadas mediante los Fondos Educativos.

La importancia de apoyar el ingreso y permanencia en la educación superior de nuestros jóvenes radica no solo en formarlos como profesionales sino en apoyar el proyecto de vida de cada uno, brindarle la oportunidad de crecer personalmente, incrementar el acceso a oportunidades que eleven su calidad de vida y mejorar el índice de desarrollo humano de Colombia, el ingreso per cápita y familiar y en definitiva hacer de nuestro país una nación competitiva y atractiva.

2.2 Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de 15 artículos con los siguientes temas cada uno:

- Artículo 1°. Objeto.
- Artículo 2°. Creación de la Estampilla Pro Fondos Educativos.
- Artículo 3°. Naturaleza jurídica de la Estampilla.
- Artículo 4°. Hecho generador.
- Artículo 5°. Destinación específica.
- Artículo 6°. Sujeto pasivo.
- Artículo 7°. Sujeto activo.
- Artículo 8°. Base gravable.
- Artículo 9°. Tarifa.
- Artículo 10. Cuenta Maestra Especial y Transferencia.
- Artículo 11. Rendimientos financieros.
- Artículo 12. Vigilancia y control.
- Artículo 13. Modificación al artículo 1° de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992.
- Artículo 14. Convenios entidades territoriales, universidades e Icetex.
- Artículo 15. Vigencia.

2.3 Contexto

Modificación del artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el 111 de la Ley 30 de 1992

La Ley 1012 de 2006, surge en la necesidad de propender por una descentralización de la educación superior, ofreciendo la herramienta de los Fondos Educativos a los entes territoriales, facilitando el acceso a la educación superior, así se deja ver en la *Gaceta del Congreso* número 685 de 2005:

“De otro lado, dentro de las bondades que el presente proyecto de ley traería en caso de convertirse en ley, y a las que los autores dentro de su exposición de motivos hacen mención, vale la pena destacar, entre otras, que se facilitaría a los estudiantes beneficiarios, adquirir una formación profesional de acuerdo con sus expectativas, lo que redundaría en beneficio de las administraciones municipales encargadas de la adjudicación de estos créditos. Así mismo, habrá una mayor agilidad en el estudio de los mismos, en su aprobación, y en su adjudicación y desembolso. Por último, se ayudará al Gobierno nacional a disminuir el número de la

población carente de ingresos para su educación superior”.

Sin embargo, la ley no previó fuentes de financiación a través de las cuales se pudiera alimentar los fondos con el objeto de cumplir sus propósitos, lo cual se pretende mejorar en este articulado, en comparación, se puede apreciar la normativa vigente y el texto propuesto:

Artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 111. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.</p>	<p>Artículo 13. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1012 de 2006 que modificó el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1°. Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y/o a los Fondos Educativos departamentales, municipales o distritales que para tales fines se creen; estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Fondos Educativos en el respectivo ente territorial adjudicarán ayudas económicas a estudiantes de escasos ingresos económicos mediante el otorgamiento de becas, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Tener nacionalidad colombiana; b) Beneficiar a estudiantes que tengan el mejor rendimiento académico desde el grado sexto hasta el grado undécimo debidamente certificado por la institución educativa a través del Consejo Directivo de la misma; c) Pertenecer a los estratos 1, 2 y 3; d) Distribuir de manera equitativa los recursos en todas las instituciones públicas del ente territorial, de manera que la asignación de recursos se haga de manera proporcional al número de estudiantes que pertenecen a cada institución; e) Ser miembro de una institución educativa de carácter público; f) No ser beneficiario de ningún otro programa o ayuda educativa.

Artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>Parágrafo 2°. Los Fondos Educativos Departamentales, Municipales y Distritales del presente artículo tendrán como fuentes de financiación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos provenientes del recaudo que realicen los entes territoriales que adopten la Estampilla Pro Fondos Educativos. 2. Los recursos propios y de libre destinación que la entidad territorial correspondiente designe para ello. 3. Los rendimientos financieros que se generen con ocasión de los recursos que concurren al Fondo Educativo por el concepto de la Estampilla Pro Fondos Educativos. 4. Los recursos del orden internacional, nacional, departamental, municipal o distrital que se transfieran por cualquier concepto a favor del Fondo. 5. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que se dispongan para ello. 6. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales. 7. Los provenientes de aportes por concepto de responsabilidad social empresarial. 8. Recursos provenientes del sistema general de participaciones. <p>Parágrafo 3°. <i>Plan Padrino.</i> En concordancia con lo estipulado en el numeral 6 del parágrafo 2° de este artículo, el Ministerio de Educación podrá crear un programa de apadrinamiento, el cual tendrá como finalidad que cualquier persona natural o jurídica tenga la posibilidad de contribuir con recursos a los Fondos Educativos Departamentales, Municipales o Distritales con el objeto de financiar a los estudiantes beneficiarios de las becas objeto de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 4°. La administración de los Fondos Educativos estará a cargo de un Comité, quien hará la adjudicación de las becas de los estudiantes beneficiarios de las mismas en cada semestre académico; previa lista avalada y enviada por el Comité Directivo de las instituciones educativas correspondientes. Para la elaboración de dicha lista y selección de los beneficiarios, el Comité Directivo y el Comité Administrador del Fondo deberán tener en cuenta aquellos estudiantes que cumplan con lo previsto en el parágrafo 1° del presente artículo.</p>

Artículo 1° de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
	<p>Parágrafo 5°. En el orden municipal, el Comité Administrador del Fondo estará conformado por el Alcalde Municipal, el Secretario de Hacienda, el Personero Municipal y los rectores de los colegios públicos del respectivo ente territorial.</p> <p>Parágrafo 6°. En el orden departamental, el Comité estará conformado por el Gobernador, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Contralor Departamental.</p> <p>Parágrafo 7°. En el orden distrital, el Comité estará conformado por el Alcalde, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Educación y el Personero Distrital.</p> <p>Parágrafo 8°. El otorgamiento de las becas estará sujeto a la disposición de recursos del Fondo Educativo correspondiente, por lo cual se otorgarán hasta el agotamiento de los recursos que estén dispuestos en el Fondo Educativo. El apoyo económico que reciban los estudiantes por concepto de becas, será de hasta 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes.</p>

De manera que con la normativa propuesta se pretende otorgar fuentes de financiación reales a los Fondos Educativos de Colombia, con la finalidad de garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes en la educación superior.

Panorama educativo de los jóvenes en Colombia

La Ley 1885 de 2018 define a la persona joven como todo aquel entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía. Al comprender estos rangos de edad, representan una parte significativa del total de la población colombiana, lo que implica que las situaciones que afectan a este grupo tenga un impacto de relevancia en los indicadores de la Nación colombiana. En ese sentido, la gran encuesta integrada de hogares citada en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹ muestra las siguientes cifras que llevan a sacar algunas conclusiones preocupantes sobre el futuro de esta población:

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. Diario Oficial número 50.964 p. 364 de las bases del plan. Disponible en : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>

Tabla III-12. Distribución de la población joven, según estados, por rangos de edad, 2017

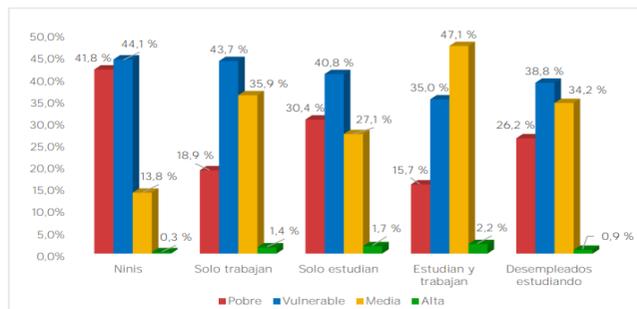
Estados	Rangos de edad (años)					
	De 14 a 21		De 22 a 28		De 14 a 28	
Ninis	1.261.501	19,2%	1.331.619	23,5%	2.593.120	21,2%
Solo trabajan	1.369.435	20,8%	3.430.832	60,5%	4.800.267	39,2%
Solo estudian	3.141.537	47,8%	272.892	4,8%	3.414.429	27,9%
Estudian y trabajan	649.195	9,9%	532.325	9,4%	1.181.520	9,7%
Desempleados estudiando	153.700	2,3%	98.785	1,7%	252.485	2,1%
Total	6.575.368	100,0%	5.666.452	100,0%	12.241.819	100,0%

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos SESS-DNP.

Como se puede observar, el total de la población joven en Colombia para el año 2017 ascendía a 12.241.819, de los cuales, tan sólo el 37.6% de la población se encontraba estudiando. Estas cifras denotan la deuda histórica que tiene el Estado Colombiano con la población joven, pues no existen las garantías suficientes que permitan asegurar la formación en educación superior.

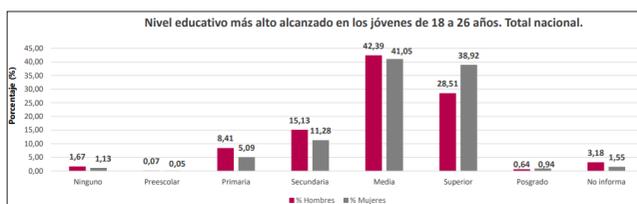
Igualmente, el documento citado establece que las actividades que desarrollan los jóvenes también están relacionadas con sus ingresos. Por un lado, se observa que el 85,9% de los jóvenes que ni estudian ni trabajan son pobres o están en situación de vulnerabilidad. Esta misma situación se refleja en los jóvenes que dedican su tiempo únicamente a trabajar: el 62,6% se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad, tal como se aprecia a continuación:

Gráfica 19. Distribución de los jóvenes por actividad principal desagregado por clases, 2017



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares. Cálculos DNP.

Ahora bien, en específico las cifras de educación superior oficiales muestran cifras alarmantes, pues, entre los 18 y los 26 años, al menos el 38% de los hombres alcanzan la educación superior, y solo el 28% de las mujeres llegan a ese nivel. Tal como se refleja en la siguiente gráfica del DANE.



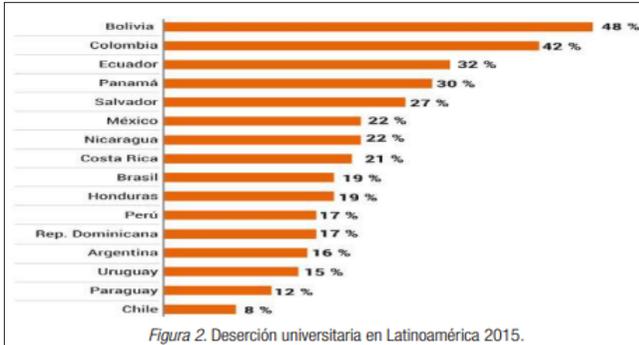
Fuente: DANE – Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018.

Deserción universitaria en el ámbito comparado y nacional

Según un estudio sobre deserción del Banco Mundial, citado en la Revista *EducaT*² para el

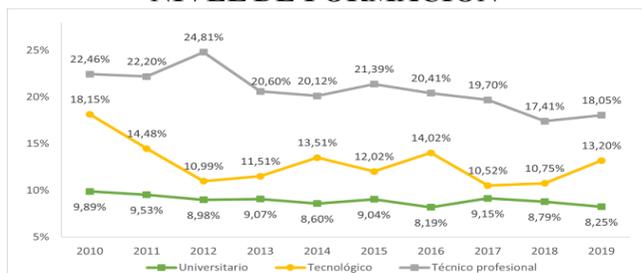
² Revista EducaT, ISSN 2745-2115. e-ISSN 2745-2107, enero-junio 2021, UNAD. Página 18. Disponible en: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/educat/articulo/view/4738>

año 2015 Colombia ocupaba el segundo nivel de deserción más alto de toda Latino América, sólo está por encima Bolivia, con una tasa 6 puntos porcentuales por encima, llegando al 48%, y seguido por Ecuador en el tercer lugar con 10 puntos porcentuales por debajo de Colombia:



En el ámbito doméstico, el Sistema para la Prevención de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies) del Ministerio de Educación Nacional, dan cuenta que a pesar de que en Colombia se ha venido reduciendo significativamente los niveles de deserción, las cifras no llegan a lo esperado quedando aún esfuerzos por hacer con la finalidad de dejar en niveles más bajos, los indicadores en esta materia.

TASA DE DESERCIÓN ANUAL SEGÚN NIVEL DE FORMACIÓN



Fuente: Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (Spadies). Corte de los datos: noviembre de 2020³.

En consonancia con la problemática sobre la deserción descrita, se encuentran disposiciones de este proyecto de ley en el sentido de ampliar el alcance de los Fondos Educativos Departamentales, Municipales y Distritales, así como la creación de fuentes de financiación de los mismos, con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a los estudiantes de escasos ingresos económicos en todo el territorio nacional. De esta manera se avanza en la reducción de las tasas de deserción en la educación superior, contribuyendo con el cierre de brechas educativas.

3. MARCO JURÍDICO SOBRE LA MATERIA A LEGISLAR

3.1 Marco Constitucional

La educación en Colombia tiene fundamento constitucional en varias disposiciones normativas del texto referido, en esa medida, el artículo 27 asigna al Estado la obligación de garantizar las “*libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*”

En esa medida, este proyecto de ley contribuye a que el Estado colombiano, en su calidad de garante, asegure la libertad para alcanzar el conocimiento, ofreciendo alternativas reales para el acceso a la educación. Sumado a lo mencionado, también se encuentra el derecho de todas las personas a acceder a la educación, en concordancia con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política, que establece que la educación no es solo un derecho, sino un servicio público con una función social. Adicionalmente, esta disposición constitucional indica que la prestación de este servicio se encuentra en cabeza del Estado, la sociedad y la familia así:

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

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

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Subrayado fuera de texto).

Este artículo constitucional guarda especial relevancia respecto a la iniciativa legislativa que aquí se presenta, teniendo en cuenta que el objeto del proyecto de ley, busca contribuir a la disminución de la desigualdad que existe frente a aquellos bachilleres que, por sus bajos ingresos, no tienen la capacidad de pago para poder acceder a una institución superior y de esta manera garantizar el derecho que tienen todas las personas de acceder a la educación.

Adicional a lo anterior, el artículo 69 de la Constitución Política, establece que:

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

³ https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html?_noredirect=1

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, la finalidad de este proyecto de ley es fortalecer la normatividad frente a la financiación de matrículas en instituciones de educación superior mediante la creación de Fondos Educativos en los Departamentos, Distritos y Municipios, con el fin de generar incentivos económicos a los estudiantes que demuestren su excelencia académica en el transcurso de sus estudios de bachillerato y deseen acceder a una institución de educación superior, pero que por sus condiciones socioeconómicas no puedan hacerlo. De igual forma, este proyecto de ley plantea la creación de una estampilla como una de las fuentes de financiación de estos fondos, con el objeto de que las entidades territoriales puedan recaudar recursos que puedan concurrir a la financiación de las matrículas de estudiantes de escasos recursos económicos, lo anterior, teniendo en cuenta que la mera creación del Fondo Educativo no garantiza que se generen recursos para que concurren al mismo.

A su turno, el artículo 71 de la Constitución Política determina la obligación para el Estado de crear incentivos para que las instituciones desarrollen y fomenten la ciencia, tecnología, y demás manifestaciones culturales, específicamente señala:

Artículo 71. *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. (Subrayado fuera de texto).*

La anterior disposición se desarrolla en el proyecto, en la medida que su artículo 14 prevé la posibilidad de priorizar en el pago de matrículas a las entidades de educación superior que ofrezcan las mejores condiciones a los estudiantes, en esa medida, se fomenta la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales.

Ahora bien, respecto al régimen normativo de los tributos, el artículo 150 de la Constitución Política establece que:

Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (Subrayado fuera de texto).

En esa medida, el Congreso de la República tiene la facultad de crear leyes de carácter fiscal, respetando los principios del sistema tributario, a saber, la legalidad, equidad, y progresividad de las leyes tributarias.⁴

Con respecto a la atribución concedida a las entidades territoriales por el constituyente en materia de tributos, en el numeral 4 del artículo 300 se encuentra la facultad dada a las Asambleas Departamentales de decretar los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, lo anterior en el marco de la ley:

“Artículo 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:*

(...)

4. *Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.*

(...)” (Subrayado fuera de texto).

De igual forma, en el artículo 313 numeral 4, la Constitución Política establece que frente al régimen municipal:

“Artículo 313. *Corresponde a los Concejos:*

(...)

4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”. (Subrayado fuera de texto).*

A su vez, el artículo 338 de la Constitución Política específica que:

Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-019-2022 (27 de enero de 2022) M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Disponible en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-019-22.htm>

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. (Subrayado fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, por disposición constitucional, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y los Concejos Distritales se encuentran facultados para la imposición de tributos para el cumplimiento de sus obligaciones, sin embargo, esta facultad se encuentra limitada por lo establecido en las leyes expedidas por el Congreso de la República. Así las cosas, mediante este proyecto de ley, se pretende crear la base legal para la imposición de la Estampilla Pro Fondos Educativos, a fin de establecer la posibilidad de que las entidades territoriales puedan adoptarla según su criterio, así como la destinación específica de los recursos recaudados, los cuales deberán concurrir al Fondo Educativo correspondiente.

3.2 Bloque de Constitucionalidad

Existen diversos instrumentos de carácter internacional firmados por Colombia, mediante los cuales el estado ha adquirido obligaciones en materia de educación superior, dentro de estos instrumentos de derecho internacional que hacen parte del bloque constitucional colombiano y por ende de nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra la Convención de los Derechos de los Niños, adoptada en Colombia por la Ley 12 de 1991, la cual dispone en su artículo 28 que:

Artículo 28 “1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

(...)

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; (...)”
(Subrayado fuera del texto).

Adicionalmente, el artículo 13 del Protocolo de San Salvador, en su numeral 3, literal C, aprobado por Colombia mediante la Ley 319 de 1996, prevé que:

Artículo 13. Derecho a la educación.

(...)

3. “Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

(...)

c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;”. (Subrayado fuera del texto).

En este sentido, es deber del estado colombiano velar porque todos sus habitantes accedan a instituciones de educación superior de manera equitativa, por lo cual se requiere por parte de las instituciones del Estado que se creen mecanismos que incrementen las capacidades de acceso a la educación superior en Colombia. En concordancia con lo anterior, se propone reglamentar los Fondos Educativos y crear sus fuentes de financiación con el fin de que el estado contribuya en la disminución de la desigualdad y genere oportunidades a los jóvenes que se encuentran en desventaja por sus condiciones socioeconómicas.

3.3 Marco Legal

Ley 30 de 1992

En materia legal debemos referirnos a la Ley 30 de 1992 la cual sirve como marco normativo del servicio público de la educación superior en Colombia. En su artículo 5° señala como principio la accesibilidad a la educación, “*a quienes demuestren poseer las capacidades requeridas y cumplan con las condiciones académicas exigidas en cada caso*”. En extensión de este principio, esta misma ley, en su artículo 111, modificado por la Ley 1012 de 2006, definió que la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de educación superior establecieran una política general de ayudas y créditos para los estudiantes, con la posibilidad de crear Fondos Educativos Departamentales y Municipales; con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos.

La Ley 30 de 1992 no ha podido dar aplicación eficaz a algunas de sus disposiciones normativas, en especial las relacionadas con el acceso a la educación superior pública. Por tanto, lo que este proyecto de ley busca es otorgar beneficios a los estudiantes que demuestren tener las condiciones académicas exigidas y que, a pesar de ello, no tengan la capacidad económica para acceder al conocimiento. Saldando de esta manera parte de la deuda que se tiene con los jóvenes del país.

3.4 Jurisprudencia

En materia de educación, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia T-680 de 2016 ha esbozado en líneas generales la relación que existe entre el desarrollo personal y el proyecto de vida con la educación de la siguiente manera:

(...) “La Corte ha protegido el derecho a la educación por la correspondencia que ésta tiene con el desarrollo personal e inclusive el plan de vida del individuo como herramienta para superar situaciones de marginación. Esta perspectiva presume que el grado de educación formal incide decisivamente en la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. En efecto atiende a la relación entre la educación y la mejora de los niveles de ingreso, el acceso a oportunidades profesionales, la inserción en la vida productiva, la movilidad social, la salud de las personas, los cambios en la estructura de la

familia, la promoción de valores democráticos, la convivencia civilizada y la actividad autónoma y responsable de las personas.” (...) **(Subrayado fuera del texto).**

A su turno, la Corte Constitucional en Sentencia T-068/12, especifica que la normatividad interna y la jurisprudencia constitucional, en armonía con las normas internacionales sobre Derechos Humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental que, en el caso de la Educación Superior, es una obligación a cargo del Estado, la sociedad y la familia que se debe implementar de manera progresiva, de igual forma, esta sentencia establece que:

(...) *“Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.”* (...) **(Subrayado fuera del texto).**

En concordancia con lo anterior, es pertinente la facultad creada por el legislador, respecto de la cual las entidades territoriales pueden crear Fondos Educativos que minimicen el rezago que existe entre las personas que acceden a la educación superior y aquellas que no gozan de las mismas oportunidades, a fin de garantizar el derecho a la educación de manera equitativa que debe ser implementado progresivamente por el Estado.

Por otra parte, teniendo en cuenta que esta iniciativa legislativa pretende la creación de una estampilla como fuente de financiación de los Fondos Educativos que se creen por parte de las entidades territoriales, es preciso mencionar que, en concordancia con lo estipulado por la Corte Constitucional en Sentencia C-538 de 2002, y teniendo en cuenta el principio de legalidad tributaria, el Congreso de la República es competente para crear dicho tributo, toda vez que:

“El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas Asambleas o Concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar

la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso”.

De igual forma, cabe precisar que, con respecto a la naturaleza jurídica de este tributo, la estampilla que se propone es una contribución parafiscal con destinación específica, en ese sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática en sus pronunciamientos, fijando así un marco conceptual bajo el cual se deben interpretar estas contribuciones parafiscales, tal y como se indica en Sentencia C-040/93:

(...) *“Las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad. Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado. Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación. El término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar; que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar; que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de, interés general. En cuarto lugar, que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y, por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”* (...) **(Subrayado fuera del texto).**

En esa medida, el Congreso de la República goza de facultades suficientes que le permiten la creación del tributo que se señala mediante este proyecto de ley, así como es competente para definir los lineamientos mediante los cuales se implementa la Estampilla Pro Fondos Educativos sin que se viole el principio de autonomía territorial. Ahora bien, frente a la naturaleza jurídica de este tributo, cabe mencionar que el recaudo del mismo tiene como finalidad otorgar beneficios a un grupo específico, sin embargo, este grupo no corresponde al sujeto pasivo que se obliga al pago del tributo, en ese sentido, cabe precisar que corresponde a una contribución parafiscal, que como lo explica la Corte, no generan una contraprestación directa por el Estado.

4. CONFLICTOS DE INTERESES – Artículo 291 de la Ley 5ª de 1992

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

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

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*
- 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”.*

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, de la siguiente manera:

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

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la 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;*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

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

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

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

Por su parte, sobre el conflicto de interés, el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁵, estableciendo que:

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

También el Consejo de Estado el año 2010⁶ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: Expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CON-

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

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos, sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la Nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurrido en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también

las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

5. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS - Ley 819 de 2003

Los costos derivados de la presente iniciativa recaerán sobre la actividad contractual de las entidades territoriales que tengan a bien adoptar el tributo aquí reglamentado, por lo anterior es menester analizar qué tipo de costos podrán surgir con su integración en los estatutos tributarios del orden departamental, municipal y distrital.

Según la Cepal, la desigualdad en el acceso a determinados servicios como la educación resulta ineficiente, dado que tal servicio debe verse como una inversión en capacidades y la materialización de derechos para el bienestar de las personas y la comunidad en general. Es por esto que la política social educativa, lejos de ser una medida paliativa, debe integrar a todos los actores del territorio nacional en aras de construir el escenario indicado del empleo formal, con actores dotados por una alta productividad con énfasis en la innovación.

Para ello, es menester una política fiscal activa, según esboza la Cepal en el documento *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe del año 2021*⁷ de la siguiente manera:

“Sin embargo, para que un cambio en el modelo de desarrollo sea factible, se requiere de una política fiscal activa, lo que a su vez será posible si se cuenta con sistemas tributarios fuertes, que permitan a los países disponer de ingresos suficientes. Debe tratarse también de sistemas tributarios que promuevan la creación de una sociedad y una economía más justas, igualitarias y sostenibles mediante impuestos para redistribuir el ingreso y la riqueza, así como para cambiar los patrones de consumo y de producción.

En el ordenamiento jurídico Colombiano, la Ley 819 en su artículo 7° ha señalado la necesidad de contar con el impacto fiscal de la norma que ordene gasto de la siguiente manera:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

SULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

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

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

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

Debemos mencionar que el presente proyecto de ley tiene un objeto dual, el cual se basa en la promoción de creación de los fondos educativos emanados de la Ley 1012 de 2006, los cuales tienen una naturaleza jurídica de cuenta especial, sin personería jurídica por parte de los municipios, distritos y departamentos y en la creación de un tributo que pudiese ser o no adoptado por las entidades territoriales que pretende ser una fuente de recursos para dichos fondos.

Con base en lo anterior, y dado que el presente proyecto de ley no ordena gastos ni adopta beneficios tributarios, no se encuentra necesidad en efectuar el mencionado análisis que pudiera representar la adopción y emisión de la presente estampilla respecto de cada Marco Fiscal de Mediano Plazo particular en aras de apoyar su propia política de educación para adoptar lo aquí dispuesto.

6. BIBLIOGRAFÍA

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022*. **Diario Oficial** número 50.964 p. 364 de las bases del plan. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Revista *EducaT*, ISSN 2745-2115. e-ISSN 2745-2107, enero-junio 2021, UNAD. Pg. 18. Disponible en: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/educat/article/view/4738>
- https://www.mineduccion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-357549.html?_noredirect=1
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-019-2022 (27 de enero de 2022) M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-019-22.htm>
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: Expediente 11001-03-15-000-

2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

día 05 de Diciembre del año 2022

ha sido presentado en este despacho el
proyecto de Ley X Acto Legislativo

N.º 315 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por HR Wilmer
Castellanos, HR Juan D. Muñoz, HR Wadlith
Manzur, HR Wilmer Escobar

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 316 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se crea el Fondo de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I.

Aspectos generales

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

Artículo 2º. Fondo de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores. Créese el Fondo de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores, que estará adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o el que haga sus veces, sin personería jurídica, ni autonomía administrativa, el cual deberá orientarse al cumplimiento del objeto de la presente ley.

Artículo 3°. Fuentes de financiación. El Fondo de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores, tendrá como fuentes de financiación:

- A. Recursos por aportes voluntarios en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios destinados a programas de atención a las personas en condición de discapacidad física a través de sus cuidadores, conforme se establece en el artículo 20 la Ley de Reforma Tributaria de 2022-2.
- B. Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
- C. Empréstitos externos a nombre de la Nación que gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- D. Recursos del Presupuesto General de la Nación.
- E. Los aportes y/o donaciones que a cualquier título realicen los gremios, personas jurídicas y/o naturales.
- F. Los demás que para este fin defina el Gobierno nacional.
- G. Los recursos que puedan destinarse provenientes de la Ley 715 de 2001.

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

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

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

- F. El diseño e implementación de programas de formación y cualificación de cuidadores de personas en condición de discapacidad.

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

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

1. El Ministro de Salud y Protección Social, o su delegado.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
3. El Ministro de Trabajo, o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o la entidad que haga sus veces; o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
6. La Consejera(o) Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, o la entidad que haga sus veces; o su delegado.
7. Dos (2) delegados de las organizaciones de la sociedad civil con representatividad de las personas en condición de discapacidad y sus cuidadores.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social, será el encargado de realizar el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas en Condición de Discapacidad.

Parágrafo 2°. La Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, o la entidad que haga sus veces, establecerá el mecanismo mediante el cual se determinarán los delegados de las organizaciones de la sociedad civil.

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

- A. Personas con el nivel más alto de discapacidad, de acuerdo con la certificación que para el efecto expide el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con la Ley Estatutaria número 1618 de 2013 y el parágrafo del artículo 81 de la Ley 1753 de 2015;
- B. Personas en condición de discapacidad, cuyo núcleo familiar se componga por más de una persona en esta condición, incluida ella;

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

Artículo 8°. Registro Nacional de Cuidadores.

El Gobierno nacional creará el Registro Nacional de Cuidadores de Personas en Condición de Discapacidad, con el objeto de identificar a la población cuidadora y focalizar los programas de los cuales puedan ser beneficiarios. La entidad que el Gobierno nacional determine certificará la calidad de cuidador.

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

CAPÍTULO II.

Creación del Fondo en el Orden Departamental

Artículo 10. Facultad para las Asambleas Departamentales. Facúltase a las Asambleas Departamentales para crear Fondos de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores, conforme los parámetros generales de esta ley y las atribuciones constitucionales y legales.

Artículo 11. Fuentes de financiación del Fondo Departamental. La financiación del Fondo Departamental de Protección y Apoyo para Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores podrá financiarse por los recursos provenientes de:

- A. La transferencia de recursos desde el nivel nacional por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, o quien haga sus veces;
- B. Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros;
- C. Asignación de recursos por parte del presupuesto departamental;
- D. Los rendimientos financieros que genere el fondo;
- E. Los demás que para este fin defina el Gobierno departamental;
- F. Los provenientes de recursos propios.

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

Artículo 12. Comité para la administración del Fondo Departamental. Se creará un Comité encargado de la administración del fondo en el

orden departamental que estará conformado de la siguiente manera:

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

CAPÍTULO III.

Creación del Fondo en el Orden Municipal y Distrital

Artículo 13. Facultad para los Concejos Municipales y Distritales. Facúltase a los Concejos Municipales y Distritales para crear Fondos de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores, conforme los parámetros generales de esta ley y las atribuciones constitucionales y legales.

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

- A. La transferencia de recursos por parte del Gobierno nacional y/o departamental;
- B. Aportes y/o donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales entidades y/o gobiernos extranjeros;
- C. Asignación de recursos por parte del presupuesto municipal o distrital;
- G. Los rendimientos financieros que genere el fondo;
- H. Los demás que para este fin defina el Gobierno municipal o distrital.

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

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

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

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

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

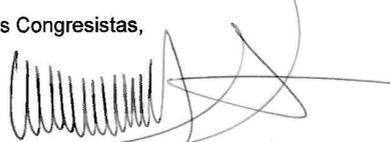
Artículo 17. Función de los personeros. Será una función de los personeros, vigilar la implementación y evaluación de los planes y programas que se financien con los recursos del Fondo de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores.

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

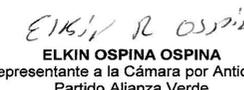
Artículo 19. Reglamentación. El Gobierno nacional, dentro del término de doce (12) meses contados a partir de la vigencia, expedirá las disposiciones necesarias para el desarrollo y puesta en marcha de la presente ley.

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

De los Congresistas,



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

 <p>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido Alianza Verde</p>	 <p>OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde</p>
 <p>KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara Bogotá D.C. Partido Alianza Verde</p>	 <p>JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA Representante a la Cámara Departamento del Meta Partido Alianza verde</p>
 <p>GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>	 <p>JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo</p>
 <p>ELKIN OSPINA OSPINA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde</p>	 <p>WILDER ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara por Caldas Gente en Movimiento</p>
 <p>JULIAN PEINADO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal</p>	 <p>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por Tolima Partido Alianza Verde</p>

 <p>Santiago Osorio</p>	 <p>Efraín Sánchez</p>
 <p>Juan Camilo Linares</p>	

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1 Introducción

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

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

Adicionalmente, se crea el Registro Nacional de Cuidadores a cargo del Gobierno nacional, con el objeto de identificar a la población cuidadora y certificar su calidad de cuidador, a fin de que pueda realizar la reclamación de los beneficios otorgados mediante esta ley, en caso de que la persona bajo su cuidado no pueda hacerlo por sus propios medios como consecuencia de su condición.

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

Desde el parámetro de la protección especial, el Estado colombiano, ha ido adoptando mecanismos internacionales, entre ellos, la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad¹, y parámetros de clasificación de la discapacidad, que determinan un modelo social de la discapacidad que se sustenta, principalmente, en los siguientes ejes: (i) la dignidad humana, (ii) la autonomía e independencia individual, (iii) la libertad de tomar las propias decisiones, (iv) la no discriminación, (v) la participación plena y efectiva en la sociedad, (v) la accesibilidad y (vi) la igualdad de oportunidades².

El escenario en mención, ha estado acompañado de acciones internas como la conformación del documento Conpes Social 166 de diciembre de 2013, que estableció la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, y que permitió el rediseño de la política pública de discapacidad establecida en el Documento CONPES 80 de 2004, logrando de esta manera avanzar en la formulación e implementación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), que se basa en el “*goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las Personas con Discapacidad (PcD)*”, como lo establece la Convención sobre los Derechos de las PcD de Naciones Unidas³.

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

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

(...) la política pública de Discapacidad e Inclusión Social contempla acciones para cuidadores, que en su mayoría son familiares de la persona en condición de discapacidad y que al dedicarse al cuidado de esta población no logran insertarse al circuito económico, la PPDIS busca opciones productivas para ellos, sin detrimento de su rol de cuidador, rol que también debe calificarse. Así mismo, se promoverá la participación de las

PcD en convocatorias del Fondo Emprender y unidades de emprendimiento.⁴

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

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

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

Hogares que tienen al menos una persona con dificultades en los niveles 1 o 2 según estrato		
Estrato	Total	Porcentaje (%)
Uno (1)	570.865	38,38
Dos (2)	516.852	34,75
Tres (3)	255.774	17,20
Cuatro (4)	55.072	3,70
Cinco (5)	18.017	1,21
Seis (6)	7.899	0,53
Sin información	62.875	4,23
Total	1.487.354	100,00

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

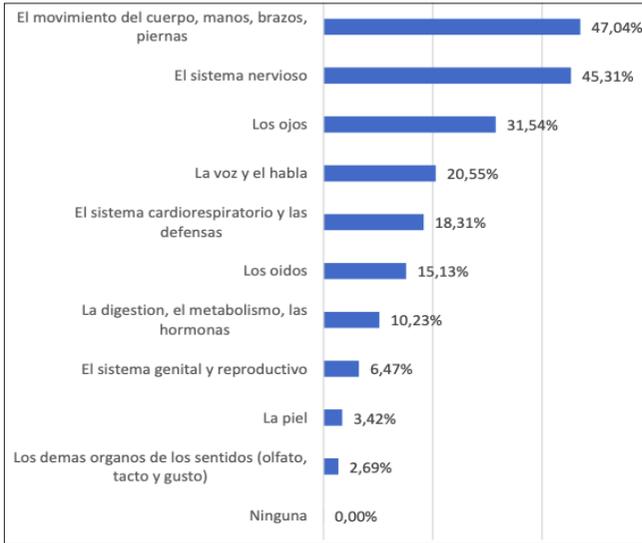
Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social administra el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad mediante el cual se han identificado y caracterizado 1.404.108 personas. De este grupo 34,2% tiene discapacidad de movimiento del cuerpo, manos, etc., 25,9% el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

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

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-025 de 2021.

³ Organización de las Naciones Unidas, 2006. Convención sobre los Derechos de las PcD, artículo 1°.

⁴ Estrategia para el desarrollo de la capacidad, documento en pdf, p. 35.



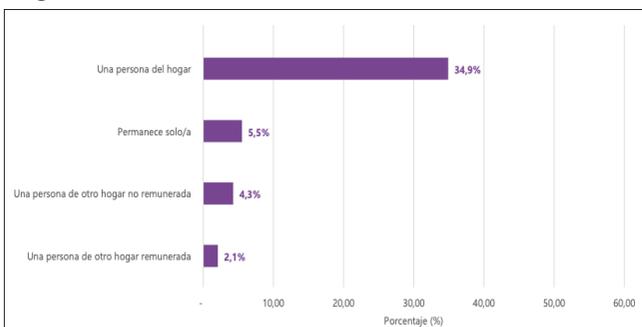
Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social -2018.

Adicionalmente, de acuerdo con las proyecciones de población 2020, en Colombia se estima que hay 6.808.641 personas adultas mayores. De ellas, 3.066.140 (45%) son hombres y 3.742.501 (55%) son mujeres. Al observar la población total se evidencia que el 51% son mujeres y el 49% son hombres. Del total, 22.945 personas tienen más de 100 años de edad. De ellas, 8.521 son hombres y 14.424 son mujeres.

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

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

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



Fuente: DANE, ECV, 2020.

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

2.2 Antecedentes legislativos

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

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

Otra iniciativa que fue importante revisar es el Proyecto de ley No. 041 de 2020 Cámara, acumulado con el número 267 de 2020 Cámara, 480 de 2021 Senado, *por medio del cual se establecen medidas efectivas y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y, generación ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional y se dictan otras disposiciones*, de autoría del Representante a la Cámara Óscar Villamizar Meneses, el cual tiene como objeto establecer medidas eficaces y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y generación ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional. Está se encuentra en trámite de objeciones presidenciales.

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

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, como instrumento internacional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o Derecho Internacional de los Derechos Humanos, está destinado a proteger los derechos y la dignidad

de las personas con discapacidad, en su artículo primero determina que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Por su parte, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, de la Organización Mundial de la Salud⁵, determina que, en el contexto de la salud, se distinguen las siguientes definiciones:

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

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

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

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

Participación es el acto de involucrarse en una situación vital.

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

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

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

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

Así mismo, la Organización Mundial de la Salud concibe que el modelo social de la discapacidad, considera el fenómeno fundamentalmente como un problema de origen social y principalmente como un asunto centrado en la completa integración de las personas en la sociedad. De igual modo, la

organización considera que la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto/entorno social. Por lo tanto, el manejo del problema requiere la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad, hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación plena de las personas con discapacidades en todas las áreas de la vida social. En esa medida, la OMS señala que el problema es más ideológico o de actitud, y requiere la introducción de cambios sociales, lo que en el ámbito de la política constituye una cuestión de Derechos Humanos. Según este modelo, la discapacidad se configura como un tema de índole política.

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

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

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

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

Por su parte, si se observa la información del DANE⁶, a través de la Gran Encuesta Integrada

⁵ Organización Mundial de la Salud. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf

⁶ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_poblacion_discapacidad/boletin_GEIH_discapacidad_ene22_mar22.pdf

de Hogares (GEIH), la cual tiene como objetivo proporcionar información sobre indicadores de mercado laboral, pobreza monetaria y características sociodemográficas de la población, a partir de su rediseño (2019-2021), se incluyó dentro de sus objetivos promover la visibilidad estadística de grupos poblacionales priorizados, entre ellos a las personas con discapacidad.

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



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

2.3 Marco jurídico sobre la materia a legislar

Competencia del Congreso

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

legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

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

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

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA MATERIA A LEGISLAR

Marco Constitucional

Respecto del marco normativo que protege los derechos de las personas en condición de discapacidad, la Constitución Política en su artículo 13 indica que todas las personas nacen libres ante la ley y que es deber del Estado promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva; de igual forma, este artículo menciona que:

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

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

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

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

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

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

“Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación

profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

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

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

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

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

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

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

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

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

Marco Legal

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

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

- Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
- Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de

ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de estos;

- Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
- Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

- **Ley 1346 de 2009**

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

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - ONU

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

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

- **Conpes 166 de 2013**

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

- **Ley Estatutaria número 1618 de 2013**

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

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

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

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

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

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

Si se observan estos supuestos, la propuesta del presente proyecto de ley, busca una finalidad benéfica de la población en condición de discapacidad, que se encuentra establecida constitucionalmente, y

en la apuesta de política pública que se incluye en el documento Conpes Social 166 de diciembre de 2013, que establece la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

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

Perspectiva de Impacto Fiscal

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

“El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten el que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada.” (Subrayado fuera de texto).

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

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad

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

Por lo cual, se debe establecer que la cuantificación del impacto fiscal, es una tarea que desborda la capacidad técnica que puede tener los congresistas apoyados de sus Unidades de Trabajo Legislativo; a su vez, es importante afirmar también, que el Gobierno nacional deberá consolidar el Registro de las Personas en Condición de Discapacidad y aún más, la creación del Registro Nacional de Cuidadores, cifras que son fundamentales para determinar el impacto que puede tener el presente proyecto de ley.

Declaración de impedimentos o relación de posibles conflictos de interés

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

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

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*
- 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”.*

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

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

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la 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;*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

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

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los

congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

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

Sobre el conflicto de interés, el Consejo de Estado en se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁷, estableciendo que:

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

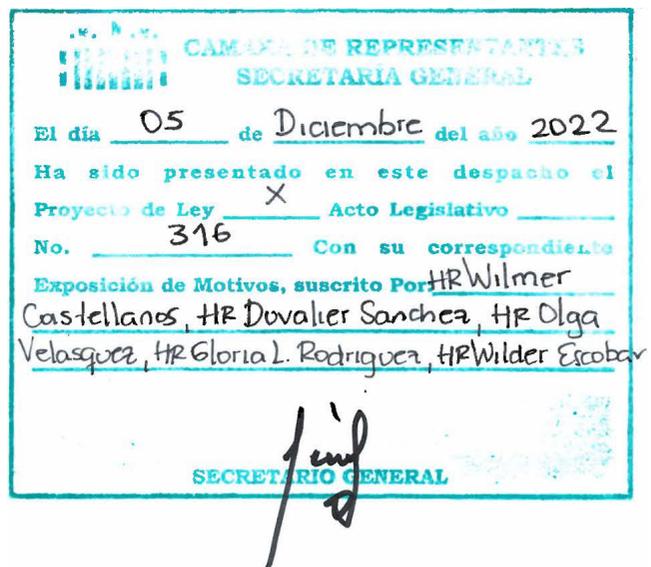
También el Consejo de Estado el año 2010⁸ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

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

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un

grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos, sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la Nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

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



CONTENIDO

Gaceta número 35 - Miércoles, 15 de febrero de 2023
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 315 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 1º de la Ley 1012 de 2006, que modifica el artículo 111 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 316 de 2022 Cámara, por medio del cual se crea el Fondo de Protección y Apoyo a Personas en Condición de Discapacidad y sus Cuidadores, y se dictan otras disposiciones.....	13

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

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