

Bogotá D.C., julio de 2026.

Doctor
Diego Alejandro Gonzales G.
Secretario General
Honorable Senado de la República.
Congreso de Colombia

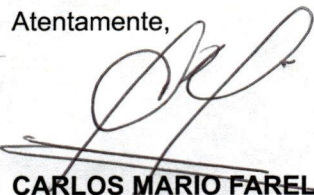
Asunto: Radicación del Proyecto de Ley

Respetado Doctor,

En el marco de las funciones constitucionales y legales que me asisten en calidad de Senador de la República, me permito radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se fortalecen los mecanismos para la garantía integral de los derechos de las personas con discapacidad y de sus cuidadores o asistentes personales, se modifican parcialmente las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025 y se dictan otras disposiciones. "LEY DE DERECHOS DE CUIDADORES"

En tal sentido, solicito proceder según el trámite legislativo previsto legal y constitucionalmente para este fin.

Atentamente,



CARLOS MARIO FARELO
Senador Partido Cambio Radical

Así mismo, se establecerá una transferencia monetaria para los cuidadores y asistentes personales de las personas con discapacidad por un monto equivalente entre cero puntos veinticinco (0,25) y cero punto cincuenta (0,50) del salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) de acuerdo con los criterios de priorización contemplados en esta ley.

Parágrafo. El comité para la administración de los fondos determinará el monto de la transferencia monetaria, en función del grado de vulnerabilidad económica del beneficiario, bien sea la persona con discapacidad y su cuidador o asistente personal.

Parágrafo Segundo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades territoriales no podrán disminuir los montos asignados en el año fiscal anterior a los Fondos programas de cuidado, garantizando el principio de progresividad en materia de derechos sociales.

Artículo 4: Garantía de protección en salud para las personas con discapacidad que requieran apoyos permanentes. Se garantizará la continuidad de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de beneficiarias, a las personas con discapacidad certificada conforme a la normatividad vigente que dependan económicamente del afiliado cotizante y cuya valoración integral evidencie la necesidad de apoyos permanentes para el desarrollo de las actividades básicas o instrumentales de la vida diaria. El cumplimiento de una determinada edad no constituirá, por sí solo, causal para la pérdida de dicha condición.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las demás entidades responsables del aseguramiento deberán verificar el cumplimiento de las condiciones previstas en el presente artículo mediante la consulta de los sistemas oficiales de información interoperables, sin exigir a los usuarios documentos o certificaciones que reposen en las bases de datos del Estado, ni imponer cargas administrativas que dificulten la continuidad de la afiliación.

Mientras se adelanten los procesos de actualización, verificación o validación de la información, las EPS y las entidades responsables del aseguramiento garantizarán la continuidad de la afiliación y de la prestación de los servicios de salud, sin que dichos trámites puedan dar lugar a su suspensión o interrupción.

Parágrafo. Cuando exista un certificado de discapacidad vigente y se acredite la dependencia económica del afiliado cotizante, la afiliación como beneficiario no podrá suspenderse mientras se adelanta cualquier actuación administrativa de verificación por parte de la entidad responsable del aseguramiento.

CAPÍTULO III

Registro de caracterización e identificación de los cuidadores o asistentes personales de las personas con discapacidad

Artículo 5: Adiciónese un parágrafo al artículo 6 de la ley 2297 de 2023 el cual quedará así:

(...)

Parágrafo 2: El registro será progresivo, con cobertura rural dispersa prioritaria y totalmente gratuito en todas sus etapas.

Artículo 6: Fortalecimiento de la interoperabilidad y del reconocimiento automático del Registro de Cuidadores. Toda persona inscrita en el Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de Cuidadores o Asistentes Personales del SISPRO será reconocida automáticamente como potencial beneficiario de los programas y beneficios financiados con cargo a los Fondos creados por la Ley 2456 de 2025, sin que pueda exigírsele nuevamente la acreditación de su condición de cuidador o asistente personal.

La asignación de los apoyos económicos se realizará conforme a los criterios de focalización, priorización y disponibilidad presupuestal establecidos en la ley.

El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la interoperabilidad y funcionamiento entre el Sistema de Registro de Caracterización e Identificación de Cuidadores o Asistentes Personales, el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) y los demás sistemas de información que resulten necesarios para facilitar la identificación de la población beneficiaria, eliminar la duplicidad de trámites administrativos y asegurar el intercambio oportuno de información, de conformidad con la normativa sobre protección de datos personales.

Artículo 7: El trámite de inscripción se regirá bajo los principios de celeridad y eficacia, mediante los siguientes términos:

El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para la inscripción, caracterización, tiempos de respuesta para la solicitud del certificado a través del Ministerio de Salud y Protección Social. En todo caso los términos para cada etapa no podrán superar los 10 días hábiles de respuesta.

ARTÍCULO 8: Portabilidad Nacional del registro. El registro tendrá validez y cobertura nacional. En caso de cambio de residencia de la persona con discapacidad o de su cuidador, el sistema permitirá la actualización virtual de la jurisdicción de forma automática mediante el cruce de bases de datos de Sisbén o ADRES, sin que el ciudadano deba iniciar un nuevo proceso de inscripción ni aportar nuevamente los documentos base.

Artículo 9: Certificación Unificada de Cuidado Informal. Para efectos de acceder a los beneficios laborales otorgados por la Ley 2297 de 2023, la sola certificación emitida por el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) o la base de datos unificada de la Ley 2456 de 2025 constituirá prueba suficiente ante empleadores públicos y privados, eliminando la exigencia de declaraciones extra-juicio o dictámenes médicos adicionales sobre el cuidador.

Capítulo IV Garantías y atención Eficiente

Artículo 10: Fortalecimiento de la Ruta de Atención Integral: Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las entidades territoriales y las administradoras de los regímenes especiales y de excepción en el ámbito de sus competencias, deberán garantizar la atención prioritaria e integral de las personas con discapacidad y de sus cuidadores o asistentes personales. Para esto, deberán implementar en sus sistemas de información y procesos institucionales, un marcador de prioridad con base en la información contenida en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD) y en el Registro e Identificación de Personas Cuidadoras o Asistentes Personales de Personas con Discapacidad.

Dentro de los planes de atención integral, se implementará el servicio de atención dual para la persona con discapacidad y su cuidador o asistente personal, procurando la asignación consecutiva o simultánea de citas y la articulación de los trámites administrativos, de acuerdo con su curso de vida, condiciones de salud y necesidades de atención.

Las EPS directamente o a través de su red de prestadores, deberán asegurar la disponibilidad permanente de agendas para la asignación de citas, la oportunidad en el acceso a los servicios de salud y la implementación de mecanismos presenciales y no presenciales para la solicitud y asignación de citas; en particular, deberán priorizar la asignación de citas y de atención en razón que, por su condición clínica o situación de vulnerabilidad, requieran una gestión preferente conforme al criterio médico tratante y medicina especializada e incrementar su cobertura de manera progresiva, atendiendo a lo dispuesto en la Resolución 1552 de 2013, expedida por este Ministerio. Los tiempos de la asignación de citas deberán ser reglamentados por el Ministerio y en todo caso no deberá superar los 5 días.

Los marcadores de prioridad deberán reflejarse en los trámites administrativos y en la atención en salud, incluyendo las acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos, así como en las herramientas tecnológicas de apoyo a la gestión de servicios y tecnologías en salud, de conformidad con la normatividad vigente

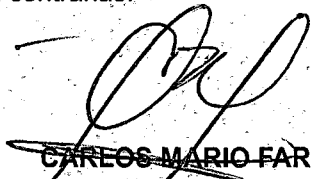
Artículo 11: Garantía en el suministro de medicamentos e insumos. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), su red prestadora de servicios (IPS) y los gestores farmacéuticos garantizarán a las personas con discapacidad, incluidos sus cuidadores o asistentes personales, el suministro oportuno, continuo y prioritario de los medicamentos y dispositivos médicos prescritos por el médico tratante, bajo la modalidad de entrega domiciliaria obligatoria según su condición de salud.

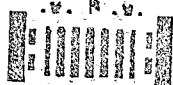
Ante escenarios de desabastecimiento o indisponibilidad, las EPS e IPS deberán gestionar la reformulación inmediata por un equivalente terapéutico y asegurar su entrega efectiva, manteniendo canales de comunicación claros con el usuario sobre los puntos, fechas y responsables de la dispensación.

Artículo 12: Inspección, Vigilancia y Control. Las funciones de inspección, vigilancia y control de las disposiciones contenidas en la presente ley estarán a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud y de las autoridades territoriales competentes, quienes garantizarán su estricto cumplimiento dentro del marco de sus funciones legales y sin perjuicio de las competencias asignadas a otras autoridades u órganos de control.

Artículo 13: Reglamentación. En un término no mayor a 6 meses después de entrada en vigor esta ley, el Gobierno reglamentará lo acá dispuesto con fundamento en criterios objetivos de focalización y priorización, considerando el nivel de vulnerabilidad socioeconómica del hogar, el grado de dependencia y necesidad de apoyos de la persona con discapacidad, la intensidad de las labores de cuidado, la composición del hogar, la disponibilidad presupuestal y los criterios técnicos que establezca el Gobierno nacional mediante reglamentación además de lo previsto en las leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025.

Artículo 14: Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


CARLOS MARIO FARELO
Senador de la República Partido Cambio Radical

 SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley x Acto legislativo
No. 093/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por
H. Carlos Mario Farelo Daza


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

En Colombia, la garantía de los Derechos Fundamentales constituye uno de los más grandes retos del Estado Social de Derecho. En desarrollo de lo consagrado en la Constitución Política, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, exige la adopción de políticas públicas y marcos normativos orientados a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos, la igualdad material, la inclusión social y la eliminación de las barreras que históricamente han limitado la participación plena en la sociedad de las personas con discapacidad.

Debido a estos principios esenciales, el ordenamiento jurídico colombiano ha experimentado durante varias décadas una importante evolución en materia de reconocimiento y protección de los derechos de esta población, desarrollando un conjunto de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias encaminadas a asegurar, la accesibilidad, la autonomía, la inclusión y la participación en igualdad de condiciones.

La adopción de lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 e incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1346 de 2009, representa un cambio paradigmático en la concepción de la discapacidad, al reconocer a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos. A partir de su ratificación, el Estado colombiano ha venido armonizando su legislación, sus políticas públicas y su institucionalidad con los principios y obligaciones previstos en este instrumento internacional, orientando su actuación a promover, proteger y garantizar el goce pleno y, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, así como el respeto de su dignidad inherente.

Este avance normativo ha permitido consolidar un modelo *que reconoce que la discapacidad no constituye únicamente una condición individual derivada de una limitación física, mental, intelectual o sensorial, sino el resultado de la interacción entre dichas condiciones y las barreras físicas, sociales, culturales, comunicacionales, económicas e institucionales que restringen el ejercicio efectivo de los derechos y la participación de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida.*

No obstante, la garantía efectiva de dichos derechos trasciende el reconocimiento formal contenido en la ley. La evidencia técnica demuestra que el bienestar y la calidad de vida de las personas con discapacidad dependen, en gran medida, de la existencia de redes de apoyo y cuidado que permitan atender sus necesidades de asistencia permanente, acompañamiento, rehabilitación, acceso oportuno a los servicios de salud, inclusión educativa, participación comunitaria y autonomía personal.

En Colombia, dichas labores continúan siendo asumidas principalmente por las familias y, en particular, por quienes ejercen **el rol de cuidadores o asistentes personales**, quienes desarrollan una labor esencial para la sostenibilidad del cuidado y la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, esta responsabilidad suele ejercerse en condiciones de sobrecarga física, emocional y económica, con escaso reconocimiento institucional y enfrentando múltiples barreras para acceder a los programas y beneficios previstos por el ordenamiento jurídico.

Precisamente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), mediante la Nota Estadística No. 1 de 2023 denominada *"El diamante del cuidado frente a la experiencia de la discapacidad en Colombia[1]"*, advierte que el cuidado de las personas con discapacidad no puede seguir siendo entendido como una responsabilidad exclusiva de las familias. Por el contrario, plantea la necesidad de consolidar un modelo de corresponsabilidad entre el Estado, la familia, el mercado y la comunidad, orientado a responder de manera articulada al incremento de las necesidades de cuidado derivadas del envejecimiento poblacional, la transición demográfica y el aumento progresivo de la discapacidad en el país.

En este contexto, el Congreso de la República expidió la Ley 2297 de 2023, mediante la cual se establecieron medidas para la protección integral de las personas cuidadoras, y posteriormente la Ley 2456 de 2025, orientada a fortalecer el acceso a apoyos económicos para las personas con discapacidad y sus cuidadores. Ambas disposiciones representan un avance significativo dentro del proceso de construcción del Sistema Nacional de Cuidado y de la política pública de discapacidad e inclusión social.

Sin embargo, la implementación de estas leyes ha permitido identificar diversos retos administrativos, institucionales y operativos relacionados con la identificación de los beneficiarios, la interoperabilidad entre entidades públicas, la simplificación de trámites, el acceso efectivo a los beneficios, la articulación institucional y la continuidad en la prestación de los apoyos previstos por el legislador. Tales circunstancias evidencian la necesidad de adoptar ajustes normativos que permitan fortalecer los mecanismos existentes y garantizar que los derechos reconocidos en dichas leyes puedan materializarse de manera efectiva.

En ese sentido, el presente proyecto de ley no crea un nuevo régimen de protección ni modifica la estructura esencial del sistema vigente. Su finalidad consiste en fortalecer la implementación de las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025 mediante la incorporación de herramientas orientadas a mejorar la coordinación institucional, facilitar el acceso oportuno a los programas de apoyo, optimizar los procedimientos administrativos, promover la interoperabilidad de la información pública y consolidar mecanismos que garanticen una atención integral tanto para las personas con discapacidad como para quienes desempeñan labores permanentes de cuidado.

Con esta iniciativa, el Congreso de la República reafirma el compromiso constitucional de avanzar hacia un modelo de inclusión reconociendo que garantizar condiciones adecuadas para quienes ejercen el cuidado constituye una condición indispensable para hacer

efectivos los derechos de las personas con discapacidad y construir una sociedad más equitativa, incluyente y respetuosa de la diversidad.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos para la garantía integral de los derechos de las personas con discapacidad y de sus cuidadores o asistentes personales, mediante la modificación parcial de las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025, con el propósito de optimizar la implementación de los instrumentos creados por dichas normas, mejorar la coordinación institucional, facilitar el acceso efectivo a los beneficios establecidos por el ordenamiento jurídico y eliminar barreras administrativas que limitan el ejercicio pleno de los derechos de esta población.

La iniciativa parte del reconocimiento de que el Estado colombiano ha construido durante los últimos años un importante marco normativo para la protección de las personas con discapacidad y de quienes desempeñan labores permanentes de cuidado. No obstante, la experiencia de implementación evidencia la necesidad de fortalecer diversos mecanismos administrativos y operativos que permitan hacer plenamente efectivos los derechos ya reconocidos por el legislador.

En consecuencia, el proyecto no crea un nuevo régimen jurídico de protección ni sustituye la institucionalidad vigente. Por el contrario, fortalece los instrumentos existentes, optimiza su funcionamiento y promueve una mayor articulación entre las entidades responsables de la ejecución de la política pública de discapacidad y cuidado.

III. ALCANCE

La presente iniciativa legislativa tiene un carácter eminentemente de fortalecimiento institucional. En consecuencia, sus disposiciones se orientan a perfeccionar y fortalecer la implementación del marco normativo vigente, sin alterar la estructura del Sistema Nacional de Discapacidad ni sustituir los mecanismos de protección actualmente existentes.

Las modificaciones propuestas buscan mejorar la eficacia de las herramientas creadas por las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025 e insertar disposiciones más justas para una población desprotegida en su mayoría, promoviendo una administración pública más coordinada, eficiente y centrada en las necesidades de las personas con discapacidad y de quienes desempeñan labores permanentes de cuidado.

Desde esta perspectiva, el proyecto constituye una medida de optimización normativa que fortalece la capacidad institucional del Estado para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos ya reconocidos por el ordenamiento jurídico.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se desarrolla en 14 artículos. Algunos son disposiciones nuevas y otros introducen modificaciones a las leyes son objeto de estudio:

Artículo 1. Objeto: Define el propósito de la iniciativa, orientado a fortalecer la articulación institucional, presupuestal y operativa entre las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025, garantizando una implementación más eficiente y efectiva de los derechos de las personas con discapacidad y sus cuidadores.

Artículo 2. Destinación de los recursos: Incorpora como destinación específica de los Fondos el otorgamiento de apoyos económicos para los cuidadores o asistentes personales, reconociendo su papel esencial en la garantía del cuidado.

Artículo 3. Monto de la transferencia: Establece los rangos de las transferencias económicas para las personas con discapacidad y sus cuidadores, incorporando criterios de priorización que permitan una asignación objetiva y focalizada de los recursos.

Artículo 4. Protección de la Seguridad Social: Garantiza el acceso a los componentes de salud y pensión para los cuidadores o asistentes personales que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica, fortaleciendo su protección social.

Artículo 5. Registro de cuidadores: Fortalece el Registro de Caracterización e Identificación de Cuidadores mediante la gratuidad del trámite y la ampliación progresiva de su cobertura, con prioridad para las zonas rurales dispersas.

Artículo 6. Interoperabilidad y reconocimiento automático: Facilita la identificación de los potenciales beneficiarios mediante la interoperabilidad entre los sistemas de información, evitando la duplicidad de trámites y fortaleciendo la eficiencia administrativa.

Artículo 7. Procedimiento de inscripción: Establece criterios de oportunidad y celeridad para el proceso de inscripción y certificación, fijando tiempos máximos de respuesta para garantizar un acceso oportuno al registro.

Artículo 8. Portabilidad nacional del registro: Garantiza la validez del registro en todo el territorio nacional, permitiendo la actualización automática de la información cuando cambie el lugar de residencia del beneficiario o su cuidador.

Artículo 9. Certificación unificada: Reconoce la información contenida en los registros oficiales como prueba suficiente para acreditar la condición de cuidador, eliminando cargas administrativas innecesarias.

Artículo 10. Ruta de atención integral: Fortalece la atención prioritaria e integral de las personas con discapacidad y sus cuidadores mediante mecanismos de priorización, coordinación institucional y atención articulada en el sistema de salud.

Artículo 11. Suministro de medicamentos e insumos: Garantiza el suministro oportuno, continuo y prioritario de medicamentos e insumos, incorporando mecanismos para asegurar la continuidad de los tratamientos y la entrega domiciliaria cuando corresponda.

Artículo 12. Inspección, vigilancia y control: Determina las autoridades responsables de vigilar el cumplimiento de la ley y de adoptar las acciones necesarias para garantizar su efectiva aplicación.

Artículo 13. Reglamentación: Establece el plazo para que el Gobierno Nacional reglamente la ley y defina los criterios técnicos necesarios para su implementación, respetando los principios de focalización y priorización.

Artículo 14. Vigencia: Dispone la entrada en vigor de la ley a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

V. JUSTIFICACIÓN

1. La discapacidad y el cuidado como un desafío para la garantía efectiva de los derechos

La discapacidad constituye una realidad social que trasciende la condición individual de quien la experimenta y se proyecta sobre su entorno familiar, comunitario e institucional. En la actualidad, el enfoque de derechos humanos reconoce que las limitaciones que enfrentan las personas con discapacidad no derivan exclusivamente de una condición física, mental, intelectual o sensorial, sino de la interacción permanente entre dichas condiciones y las múltiples barreras físicas, sociales, culturales, económicas, comunicacionales e institucionales que dificultan su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones con las demás personas.

Bajo esta perspectiva, la garantía efectiva de los derechos de las personas con discapacidad exige que el Estado adopte medidas dirigidas no solamente a eliminar dichas barreras, sino también a fortalecer los sistemas de apoyo que hacen posible el ejercicio de su autonomía, su inclusión y su participación en la vida social. Uno de esos apoyos esenciales corresponde al cuidado permanente que requieren millones de personas con discapacidad para desarrollar actividades básicas de la vida diaria, acceder a los servicios de salud, participar en procesos educativos, ejercer actividades productivas y mantener una adecuada calidad de vida.

En consecuencia, el cuidado deja de entenderse como un asunto exclusivamente privado o familiar para convertirse en un componente fundamental de la garantía efectiva de los derechos humanos.

2. En Colombia cada día hay más personas que necesitan cuidado

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a través de la Nota Estadística No. 1 de 2023 denominada *"El diamante del cuidado frente a la experiencia de la discapacidad en Colombia"*, advierte que Colombia enfrenta una transformación demográfica que incrementará progresivamente las necesidades de cuidado de la población.

El estudio señala que el envejecimiento poblacional, el aumento de las enfermedades crónicas, el crecimiento de la discapacidad y la reducción del tamaño de los hogares están modificando profundamente la capacidad de las familias para responder por sí solas a las necesidades permanentes de cuidado. Estas circunstancias implican que cada vez existan más personas que requieren asistencia y, simultáneamente, menos integrantes dentro de los hogares disponibles para prestarla.

Esta realidad convierte el cuidado en uno de los principales desafíos de la política social colombiana durante las próximas décadas y exige fortalecer las capacidades institucionales del Estado para responder de manera articulada a esta nueva realidad demográfica.

3. El cuidado, una responsabilidad compartida que esta recayendo solo sobre la familia.

El mismo documento técnico concluye que, pese a los avances normativos alcanzados por Colombia en materia de discapacidad, el cuidado continúa siendo asumido principalmente por los hogares.

El DANE desarrolla el concepto denominado **"Diamante del Cuidado"**, mediante el cual explica que la provisión del cuidado debe ser entendida como una responsabilidad compartida entre cuatro actores fundamentales:

- El Estado;
- La familia;
- El mercado;
- La comunidad.

Sin embargo, la evidencia demuestra que en Colombia esta corresponsabilidad aún no se ha consolidado plenamente, pues la mayor carga del cuidado continúa siendo asumida por las familias y, particularmente, por una sola persona cuidadora dentro del hogar.

Esta concentración de responsabilidades genera importantes consecuencias sobre las condiciones económicas, laborales, emocionales y sociales de quienes ejercen permanentemente dichos labores.

4. La discapacidad y el cuidado en cifras

El documento técnico del DANE que revela el panorama general de discapacidad 2020 estima que en Colombia existen aproximadamente **3.134.037 personas con discapacidad**. Igualmente el DANE un estudio detallado también de DANE denominado **"El diamante del cuidado frente a la experiencia de la discapacidad en Colombia"** reveló que, cerca del **47,6 % requiere cuidados permanentes**, situación que evidencia la enorme magnitud de la población que depende diariamente del apoyo de terceros para desarrollar actividades esenciales de la vida cotidiana.

Adicionalmente, el DANE en el mismo estudio señala que aproximadamente **el 75 % de dichos cuidados son asumidos por algún integrante del hogar**, circunstancia que pone de manifiesto el papel determinante que desempeñan las familias en la garantía efectiva de los derechos de esta población.

La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) analizada por el DANE identifica aproximadamente 1.035.887 personas cuidadoras en hogares donde reside al menos una persona con discapacidad. Esta población constituye el principal soporte del sistema informal de cuidado en Colombia.

El estudio evidencia, además, que aproximadamente tres de cada cuatro personas cuidadoras son mujeres, reflejando la persistencia de profundas brechas de género en la distribución del trabajo de cuidado no remunerado.

La edad promedio de estas personas cuidadoras alcanza los 46 años, superior a la registrada entre quienes realizan actividades de cuidado en hogares sin personas con discapacidad, circunstancia que evidencia el envejecimiento progresivo de quienes asumen estas responsabilidades y plantea importantes desafíos para la sostenibilidad futura del cuidado.

El cuidado produce efectos económicos y laborales

La evidencia estadística demuestra que el ejercicio permanente del cuidado tiene importantes repercusiones sobre las condiciones económicas de los hogares.

Las personas cuidadoras enfrentan mayores dificultades para acceder al empleo formal, menores oportunidades de generación de ingresos, limitaciones para continuar procesos educativos y una significativa reducción del tiempo disponible para el desarrollo de actividades personales y productivas.

Estas circunstancias repercuten directamente sobre la calidad de vida tanto de las personas cuidadoras como de las personas con discapacidad, generando condiciones de vulnerabilidad que pueden profundizar los niveles de pobreza y exclusión social.

En el estudio se revela que más del 70% de los cuidadores, no alcanzaron el nivel de educación superior, siendo tan solo el grado universitario el 7,7% de esta población.

Tabla 15. Cuidadores según nivel educativo alcanzado

Hogares con Discapacidad							
15-19	0,2	2,3	67,9	17,0	7,8	0,3	171.506
20-29	0,8	15,6	58,1	18,1	11,6	1,6	294.010
30-44	4,0	25,4	38,3	8,1	6,6	1,0	313.402
45-64	21,4	55,8	17,9	5,9	2,9	1,1	167.205
65 y +	5,0	29,9	43,7	11,2	7,7	2,1	956.613
Total							1.957

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2021.

Fuente: DANE

5. Dificultad de articulación e implementación de las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025 representó

La expedición de las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025 representó un avance significativo en el reconocimiento de las personas cuidadoras y en el fortalecimiento de los mecanismos de apoyo dirigidos a las personas con discapacidad. Ambas normas ampliaron el alcance de la política pública de cuidado y consolidaron instrumentos orientados a promover la inclusión, el reconocimiento de quienes ejercen labores permanentes de cuidado y la entrega de apoyos económicos para esta población.

No obstante, como ocurre con toda política pública de reciente implementación, la reglamentación y aplicación práctica de estas disposiciones ha permitido identificar diversos retos administrativos, institucionales y operativos que dificultan el acceso efectivo de los beneficiarios a los derechos previstos por el legislador.

Estos desafíos no evidencian deficiencias estructurales del marco normativo vigente, sino la necesidad de fortalecer los mecanismos que permitan su adecuada ejecución, mejorar la coordinación entre las entidades responsables y eliminar barreras que actualmente limitan la eficacia de la política pública.

En este contexto, el presente proyecto de ley identifica entre otras, las siguientes barreras de implementación:

1. **Débil articulación institucional e interoperabilidad de la información:** La falta de integración entre los sistemas de información y las entidades responsables dificulta la identificación de los potenciales beneficiarios, genera duplicidad de trámites y retrasa el acceso efectivo a los programas y beneficios previstos por la ley.
2. **Barreras de acceso para las personas con discapacidad y sus cuidadores:** Persisten obstáculos administrativos, económicos y territoriales que limitan el acceso oportuno a los beneficios, especialmente para quienes residen en zonas rurales o presentan mayores condiciones de vulnerabilidad.
3. **Limitaciones en la asignación y sostenibilidad de los recursos:** La ausencia de criterios claros de priorización y de mecanismos que fortalezcan la sostenibilidad financiera puede afectar la cobertura y continuidad de los programas dirigidos a esta población.
4. **Necesidad de fortalecer los mecanismos de implementación:** El reto actual no consiste sólo en reconocer nuevos derechos, sino en consolidar instrumentos administrativos, presupuestales y de coordinación institucional que permitan hacer efectivos los derechos ya consagrados en la legislación vigente.

VI. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO

a. Estado Social de Derecho e igualdad material:

La Constitución Política, especialmente en sus artículos 1 y 13, establece el deber del Estado de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas que permitan superar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

b. El Derecho Fundamental al Cuidado y el Bloque de Constitucionalidad

La Corte Constitucional ha reconocido al cuidado como un derecho humano y fundamental en proceso de construcción, cuya garantía adquiere especial relevancia en contextos de vulnerabilidad. Para esta Corporación, el derecho al cuidado es esencial para el desarrollo de la vida social, en tanto protege la dignidad de las personas, asegura el mantenimiento físico y mental de sus cuerpos y salvaguarda la integridad del espacio en el que se lleva a cabo. Por ello, el Estado debe articularse con los particulares, las empresas y la comunidad para su efectiva satisfacción.

Este derecho comprende tres dimensiones interrelacionadas:

El derecho a ser cuidado: Entendido como la posibilidad de recibir atención sin que esta dependa exclusivamente de vínculos afectivos, del mercado o de la capacidad económica.

El derecho a cuidar: Sin que ello represente una carga desproporcionada para quien asume esta labor, exigiendo una responsabilidad compartida.

El derecho al autocuidado: Que implica que cada persona pueda procurarse bienestar físico, biológico, emocional y ecológico, contando con el tiempo y las condiciones necesarias.

A nivel convencional, esta iniciativa se fundamenta en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (incorporada mediante la Ley 1346 de 2009), la cual exige a los Estados Parte asegurar el acceso a servicios de apoyo doméstico y de asistencia personal para evitar el aislamiento y garantizar la autonomía.

c. El Deber Estatal, el Principio de Solidaridad y sus Límites

De conformidad con los artículos 1º, 13, 47, 49, 95, 365 y 366 de la Constitución Política, así como el literal j) del artículo 6º de la Ley Estatutaria de Salud (LES), el Sistema de Salud se basa en el principio de solidaridad y el mutuo apoyo. La jurisprudencia constitucional ha determinado que este principio opera en dos niveles:

Primer nivel (Familiar): La obligación moral y afectiva de la familia de prestar asistencia y cuidado a sus miembros para sobrellevar sus padecimientos.

Segundo nivel (Estatel): Entra de forma subsidiaria para suplir la ausencia, incapacidad o desproporción de la carga del núcleo familiar, protegiendo a los sujetos en situación de debilidad manifiesta.

d. Evolución Jurisprudencial del Servicio de Cuidador en el Sistema de Salud

El cuidador o asistente personal es la persona que, sin necesidad de conocimiento profesionalizado en el área de la salud, acompaña y asiste físicamente al paciente en las tareas básicas, cotidianas e instrumentales asociados al autocuidado, la supervivencia y la movilidad, brindando además apoyo emocional.

Si bien no constituye en estricto sentido una prestación médica financiada por la Unidad de Pago por Capitación (UPC), la jurisprudencia ha determinado de forma reiterada que las EPS deben proveer o financiar este servicio asistencial complementario de manera excepcional. Ello ocurre cuando se constata la necesidad médica y la imposibilidad material, económica o temporal del núcleo familiar para asumirlo sin colapsar.

Este estándar ha sido unificado y robustecido a través de hitos jurisprudenciales recientes:

Sentencia T-150 de 2024 y T-124 de 2025: Reiteran que para activar la excepcionalidad del servicio se deben cumplir requisitos clave: (i) certeza médica o diagnóstica de la necesidad

(registrada incluso en la historia clínica), (ii) imposibilidad material del núcleo familiar de prestarlo, y (iii) evaluación del impacto negativo en la salud del cuidador principal.

Sentencia T-319 de 2025: Establece que el servicio de cuidador es un derecho fundamental conexo a la salud, advirtiendo que la sobrecarga emocional y económica en los familiares, sumada a la inacción institucional, constituye una forma de negligencia.

Sentencia de Unificación SU-466 de 2025: Fija reglas definitivas sobre el derecho al cuidado, evaluando el impacto desproporcionado que recae tradicionalmente sobre las mujeres y detallando cuándo el Sistema de Salud debe intervenir para evitar el colapso del núcleo familiar. Su financiación, a falta de programas sociales específicos, corresponde de forma subsidiaria a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), conforme a la Resolución 1885 de 2018 (modificada por la Resolución 740 de 2024).

e. Protección reforzada de las personas con discapacidad:

Los artículos 47, 54 y 68 de la Constitución consagran la obligación estatal de desarrollar políticas de prevención, rehabilitación, inclusión social, acceso al trabajo y educación para las personas con discapacidad, reconociéndolas como sujetos de especial protección constitucional.

f. Armonización con los compromisos internacionales:

La incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1346 de 2009 consolidó un modelo de derechos humanos que orienta la legislación y las políticas públicas hacia la inclusión, la autonomía y la eliminación de barreras.

g. Fortalecimiento de las disposiciones contenidas en las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025.

El Estado colombiano ha avanzado significativamente en el plano normativo mediante dos leyes recientes:

- Ley 2297 de 2023: Estableció las primeras medidas para garantizar el reconocimiento, la formación, el empleo y el bienestar de los cuidadores de personas con discapacidad.
- Ley 2456 de 2025: Amplió el espectro de protección introduciendo formalmente la figura del "asistente personal" y delineando los primeros esquemas de transferencias e incentivos para la autonomía.

A pesar de estos valiosos esfuerzos, la experiencia acumulada demuestra que las leyes vigentes corren el riesgo de convertirse en "letra muerta" debido a tres vacíos institucionales críticos que este proyecto busca corregir.

VII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 este proyecto de ley no genera un impacto fiscal negativo por cuanto con la expedición de la ley 2456 de 2025 se creó el Fondo Nacional de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad y sus Cuidadores o Asistentes Personales adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y se le crearon las fuentes de financiación.

El proyecto busca corregir vacíos operativos y presupuestales en la articulación de las Leyes 2297 de 2023 y 2456 de 2025. El núcleo fiscal de la iniciativa radica en la creación de un subsidio económico directo para cuidadores, la fijación de montos específicos para las transferencias monetarias, la financiación estatal de la seguridad social para ciertos cuidadores informales en desempleo, y la imposición de nuevas cargas operativas al sistema de salud (EPS/IPS).

OBLIGACIONES CREADAS:

Transferencias Monetarias Directas (Arts. 2 y 3) Para cuidadores o asistentes personales: Crea un nuevo beneficio económico directo entre \$0,25\$ y \$0,50\$ SMLMV.

FUENTES DE FINANCIACIÓN

Para garantizar la viabilidad del proyecto, los gastos descritos se financiarán a través de las siguientes fuentes vigentes y complementarias:

Componente de Gasto Fuente de Financiación Propuesta

Transferencias Monetarias (Art. 2 y 3): Recursos propios recaudados por los Fondos de Protección y Apoyo creados por la Ley 2456 de 2025 (vía tasas, estampillas o asignaciones específicas que determine dicha ley).

Adecuaciones Tecnológicas (SISPRO/ADRES) Presupuesto de inversión ordinario del Ministerio de Salud y Protección Social.

Atención Dual y Medicamentos a Domicilio Ajuste e inclusión gradual dentro del cálculo de la UPC y los presupuestos máximos asignados a las EPS por el Ministerio de Salud.

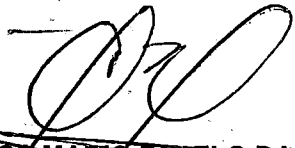
Si bien el proyecto presenta una demanda de recursos, el texto estipula explícitamente que la asignación de los apoyos económicos se realizará "conforme a los criterios de focalización, priorización y disponibilidad presupuestal establecidos en la ley".

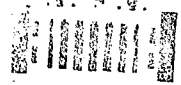
VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica el Art. 291 de la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

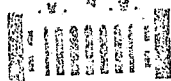
De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Senadores, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos e interponer sus impedimentos.

Atentamente,


CARLOS MARIO FARELO DAZA
Senador de la República Partido Cambio Radical

 SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día ____ de ____ del año ____
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ____ Acto legislativo ____
No. ____ Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por ____



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 1926
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 093/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____
H. S. Carlos Mario Ferrero Díaz

SECRETARIO GENERAL