



Bogotá, D. C. octubre 2025

Honorable Senador
Julio Elías Chagüi Flórez
Presidente Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2025 Senado “Por el cual se modifican los artículos 13 y 54 de la Constitución Política de Colombia, para acelerar la igualdad, inclusión, prevención del estigma y el desarrollo de la autonomía de las personas con discapacidad en Colombia”.

Respetado presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2025 Senado “Por el cual se modifican los artículos 13 y 54 de la Constitución Política de Colombia, para acelerar la igualdad, inclusión, prevención del estigma y el desarrollo de la autonomía de las personas con discapacidad en Colombia”.

Cordialmente,

Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente



Informe de ponencia Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2025 Senado “Por el cual se modifican los artículos 13 y 54 de la Constitución Política de Colombia, para acelerar la igualdad, inclusión, prevención del estigma y el desarrollo de la autonomía de las personas con discapacidad en Colombia”.

TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley fue radicado el 27 de Agosto del 2025 en la Secretaría General del Senado por parte de los senadores Soledad Tamayo Tamayo, Laura Fortich Sánchez, Carlos Julio González Villa, Germán Blanco Álvarez, Nadia Blel Scaff, Josué Alirio Barrera Rodríguez, Marcos Daniel Pineda, Esteban Quintero Cardona, Lorena Ríos Cuellar, Guido Echeverri Piedrahita, Alfredo Deluque Zuleta, Mauricio Giraldo Hernández, Miguel Barreto Castillo. y el Representante Luis Miguel López Aristizabal y publicado en la gaceta 1677 del 2025 Senado.

En la Comisión Primera del Senado de la República fue designado ponente el Senador Germán Blanco.

OBJETO

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto establecer un reconocimiento expreso de las personas con discapacidad en la Carta Constitucional, disponiendo garantías que promuevan la igualdad material, la equidad, su inclusión efectiva y el desarrollo de su autonomía.

INTRODUCCIÓN

La igualdad y el respeto por la dignidad humana constituyen pilares esenciales en un Estado Social de Derecho. Sin embargo, para las personas con discapacidad en Colombia la falta de herramientas normativas claras dentro del texto constitucional ha generado vacíos que dificultan la protección efectiva de sus derechos.

En los últimos años, la medición y caracterización de esta población ha revelado una realidad evidente, existe un alto número de personas con discapacidad que requieren especial atención del Estado. La insuficiencia de datos consolidados, junto con la persistencia de estigmas y percepciones negativas, refleja una deuda histórica que impide garantizarles igualdad real de oportunidades y la eliminación de los factores que reproducen la discriminación.



Fortalecer el reconocimiento constitucional de las personas con discapacidad representa un paso necesario para que el país avance hacia una inclusión sustantiva. Incorporar expresamente sus derechos y la obligación de generar condiciones de accesibilidad, autonomía y participación implica consolidar un mandato claro para el diseño de políticas públicas que aseguren una vida digna, libre de barreras y con pleno ejercicio de la ciudadanía.

JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con lo señalado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el informe “Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia”, el país cuenta con al menos cinco operaciones estadísticas que incluyen marcos de medición sobre el número de personas con discapacidad.

Entre estas se encuentra el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el cual reportó aproximadamente 1,76 millones de personas mayores de cinco años con discapacidad, lo que representaba en ese momento el 4,3% de la población colombiana.

Sin embargo, otros instrumentos de medición del DANE reflejan cifras superiores. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2020–2021) estimó la existencia de 3,1 millones de personas con discapacidad, equivalentes al 6,3% de la población nacional. De igual manera, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2021) registró 2,07 millones de personas mayores de cinco años en esta condición, correspondiente al 5,6% de la población.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2020) estimó entre 2,57 y 2,65 millones de personas con discapacidad —excluyendo a la población entre 0 y 4 años—, lo que representa entre el 5,6% y el 6% de los habitantes del país.

En conjunto, las diferentes mediciones evidencian la existencia de un número significativo de personas con discapacidad en Colombia, lo que subraya la importancia de fortalecer las políticas públicas orientadas a garantizar su inclusión, equidad y participación efectiva en la sociedad. Asimismo, dichas mediciones ponen de manifiesto los retos institucionales relacionados con la adecuada identificación de las personas con discapacidad en el territorio nacional y el reconocimiento integral de sus necesidades.

Las diferencias entre las cifras revelan una situación preocupante, existen individuos que requieren la especial protección del Estado, pero cuya condición de vulnerabilidad aún no ha sido plenamente identificada por las autoridades competentes.

Actualmente no se dispone de datos completamente confiables sobre el número y las condiciones de vida de las personas con discapacidad en Colombia, lo que dificulta la formulación de políticas públicas efectivas y acordes con su realidad. Por ello, se hace indispensable la realización de un Censo Nacional de Personas con Discapacidad y la implementación de un Plan Nacional de Accesibilidad, que permitan obtener información



precisa, actualizada y representativa sobre esta población, sus condiciones de salud y sus necesidades específicas, garantizando así la adecuada atención, inclusión y protección de sus derechos.

EL CONCEPTO DE DISCAPACITADOS, MINUSVÁLIDOS Y SU NUEVA PERSPECTIVA DE PERSONAS CON CAPACIDADES DIFERENTES.

Es fundamental que, a nivel constitucional, se adopte un cambio de perspectiva en cuanto al abordaje de la situación de las personas con discapacidad. Los términos “minusválidos” y “discapacitados” reflejan una visión centrada en la deficiencia y las limitaciones. Denominar a un ser humano de esta forma puede atentar contra su dignidad, principio esencial del Estado Social de Derecho proclamado en el artículo 1.º de la Constitución Política de Colombia.

En contraste, el uso de expresiones como “personas con discapacidad” o “personas con capacidades diferentes” pone el énfasis en la diversidad de habilidades y potencialidades. Este cambio no solo mejora la percepción social al resaltar las fortalezas individuales, sino que también promueve una visión más inclusiva y respetuosa.

El uso de un lenguaje positivo y afirmativo contribuye a reducir el estigma y la discriminación asociados a la discapacidad. Los términos desactualizados tienden a perpetuar ideas de inferioridad, mientras que una terminología inclusiva fomenta la aceptación y la comprensión social.

Utilizar expresiones que reconozcan la identidad y la dignidad de las personas con discapacidad se encuentra en consonancia con los principios de los derechos humanos. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la ONU promueve el uso de un lenguaje respetuoso de la dignidad y la igualdad, subrayando la importancia de este cambio terminológico.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

“ARTÍCULO 1o—Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

El principio del respeto de la dignidad humana del artículo 1 se aplica a todas las personas, incluidas las personas con discapacidad. La dignidad humana no depende de las capacidades diversas, sino que se respeta por su propia condición de persona humana.



“ARTÍCULO 14o—Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

El artículo 14o, que garantiza el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, asegura que las personas con discapacidad sean reconocidas como titulares de derechos y obligaciones legales. Esto implica que todas las personas con discapacidad son consideradas sujetos plenos de derechos.

“ARTICULO 13o—Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozaran de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

La Constitución de 1991 hizo una consagración de la discapacidad en el artículo 13 (derecho a la igualdad) al referirse a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en debilidad manifiesta y sancionará los maltratos que contra ellas se cometan. Sin embargo, no siempre es a todas luces claro que las personas con condiciones físicas o mentales que se encuentren en debilidad manifiesta sean personas con discapacidad o capacidades diferentes.

Por consiguiente, la norma de normas debe asegurar la igualdad material de las personas con discapacidad, su inclusión efectiva, la prevención del estigma y el desarrollo de la autonomía que hoy en día no está suficientemente desarrollado constitucionalmente.

Reconocer modelos de inclusión específicos a favor de las personas con discapacidad en un rango constitucional, ayudaran a asegurar

que el Estado tome medidas concretas para implementar y hacer efectivos estos derechos.

Esto incluye garantizar accesibilidad, igualdad de oportunidades, y participación plena en la sociedad.

“ARTÍCULO 47o—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.”

El artículo 47 consagra que el Estado debe implementar una política integral para personas con discapacidades, enfocándose en prevención, rehabilitación e integración social. Esto

incluye medidas para prevenir discapacidades, proporcionar rehabilitación especializada y asegurar la plena inclusión en la sociedad mediante atención adaptada a las necesidades individuales.

Según el artículo 54, el Estado y los empleadores deben ofrecer formación profesional y técnica a quienes lo necesiten, y facilitar la colocación laboral. Además, garantiza que las personas con discapacidad reciban empleo acorde a sus condiciones de salud, asegurando que tengan oportunidades laborales adaptadas a sus necesidades.

Sin embargo, este artículo refiere un término con enfoque negativo. El término "minusválidos" se basa en una perspectiva que destaca la deficiencia o limitación de una persona, en lugar de centrarse en sus habilidades, capacidades y derechos. Puede perpetuar una visión negativa y estigmatizante de la discapacidad.

A la fecha la terminología se maneja de una manera más moderada y respetuosa en relación a la discapacidad, ejemplo de ello la palabra minusválido es vista como estigmatizante y no va de la mano con el lenguaje inclusivo.

El lenguaje actual se enfoca en términos como "personas con discapacidad" o "personas con capacidades diferentes", que enfatizan la humanidad y la igualdad de las personas, y no reducen su identidad a una deficiencia. Estos términos promueven una perspectiva más positiva y equitativa.

El cambio en la terminología refleja un enfoque más acorde con los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la ONU, que enfatiza el respeto, la dignidad y la igualdad de oportunidades.

La convención aboga por el uso de un lenguaje que respete la identidad y los derechos de las personas con discapacidad. Usar términos respetuosos e incluyentes ayuda a promover una cultura de inclusión y sensibilidad hacia las personas con discapacidad. El lenguaje tiene un impacto significativo en las actitudes y comportamientos hacia diferentes grupos, y el uso de términos adecuados contribuye a un entorno más inclusivo y respetuoso.

CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.



En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

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

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

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

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Con base en lo anterior, se considera que, frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de Ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.



IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de acto legislativo al tratarse de una reforma constitucional que aborda una nueva forma de garantía de derechos, conlleva una serie de responsabilidades inherentes al Estado, lo cual puede generar nuevas erogaciones fiscales que deben ajustarse al marco fiscal de mediano plazo.

PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 009 de 2025 Senado “Por el cual se modifican los artículos 13 y 54 de la Constitución Política de Colombia, para acelerar la igualdad, inclusión, prevención del estigma y el desarrollo de la autonomía de las personas con discapacidad en Colombia”, conforme al texto originalmente radicado y publicado en la gaceta 1677 del 2025 Senado.

Cordialmente,

Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente