



Bogotá D.C, 01 de Abril de 2022

Honorable Representante

WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 422 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como Ponentes del Asunto, nos permitimos rendir informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 422 de 2021 “Por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones”**.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO

Coordinador Ponente

CHRISTIAN JOSÉ MORENO V.

Ponente

ERASMO ELIAS ZULETA B.

Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 422 DE 2021 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE BRINDAN HERRAMIENTAS PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD, TRABAJADORES/AS SEXUALES, HABITANTES DE LA CALLE Y FARMACODEPENDIENTES REHABILITADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY – TRÁMITE LEGISLATIVO:

La iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General de la corporación el pasado 16 de diciembre de 2021, con autoría del Honorable Representante a la Cámara por Bogotá D.C., **ENRIQUE CABRALES BAQUERO**, publicado en la Gaceta del Congreso No. 38 del 07 de febrero de 2022.

Una vez efectuado el reparto correspondiente, conoció del asunto la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Mediante oficio C.T.C.P.3.3.359-2022 del 11 de febrero de 2022, pero remitido vía correo electrónico el día 14 de febrero de los corrientes, la Mesa Directiva de la célula legislativa designó como Coordinador Ponente al HR **ENRIQUE CABRALES BAQUERO**, y como Ponentes a los Honorables Representantes **CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR** y **ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA**.

Revisado el proyecto de ley presentado, se observa que cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO:

2.1 Objeto del Proyecto:

La iniciativa legislativa tiene como finalidad fortalecer la identificación y potencialización de emprendimientos de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados mediante una herramienta que permita promover e incentivar la participación por parte de estas comunidades en las reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital,



departamental, regional y/o nacional. Así mismo, se busca generar en estas poblaciones la consciencia de que el emprendimiento es una alternativa real que tienen para desarrollar su vida productiva.

2.2 Contenido Normativo del Proyecto:

El contenido del proyecto de ley contempla 3 artículos incluido el que hace referencia a su vigencia, así:

Artículo 1°. Objeto. *Promover e incentivar el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados, garantizándoles una participación mínima en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional.*

Artículo 2°. *Las entidades públicas o privadas responsables de la organización y realización de reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional, y que tengan por objeto la promoción de emprendimientos, nuevos comercios o similares, deberán generar las herramientas necesarias para que del total de participantes se garantice un porcentaje mínimo de participación equivalente al 1% a personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados, con la finalidad puedan dar a conocer sus actividades y/o negocios de emprendimiento.*

Parágrafo 1. *La participación de personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposición deberán realizarse a través de entidades sin ánimo de lucro.*

Parágrafo 2. *La participación de personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados a la que se refiere el presente artículo será gratuita.*

Parágrafo 3. *El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará lo dispuesto en este artículo, con el objeto se garantice el cumplimiento del porcentaje mínimo establecido. Así mismo, reglamentará la inspección, vigilancia y control que corresponda respecto al sector privado.*

Parágrafo 4. *El incumplimiento de la presente disposición en entidades del sector público será calificada como causal de mala conducta.*

Artículo 3°. *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

2.3 Estructura Motiva del Proyecto – Pertinencia:

Se cuenta con una descripción general, contextualizando las razones por las cuales se propone la disposición normativa; en la exposición de motivos se encentra la siguiente justificación:

“En los últimos años el término emprendimiento ha empezado a retumbar y generar impacto social en gran medida. Lo anterior, debido a la falta de oportunidades labores y los fuertes cambios económicos y sociales. Asimismo, con ocasión de la pandemia derivada de la llegada del Covid-19 al territorio colombiano, fueron millones de colombianos lo que se vieron afectados, pues muchos de ellos perdieron sus trabajos, vieron disminuidos sus salarios o ingresos, perdieron sus empresas o para algunos, inclusive, fue imposible acceder a oportunidades de cualquier tipo. Así las cosas, muchas personas empezaron a ver en el emprendimiento no sólo como la oportunidad de lograr su independencia y estabilidad económica, sino de sobrevivir y generar algún tipo de ingreso en estas épocas tan difíciles.

En términos generales resulta indispensable apoyar todo lo que tenga que ver con el emprendimiento realizado por cualquier persona, no obstante, con la presente iniciativa se busca fortalecer específicamente el emprendimiento en las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados pues la materialización del derecho a la igualdad plasmado en nuestra Constitución política debe permear en la práctica todos los campos y esto incluye el sector del emprendimiento, que si bien ha tenido gran desarrollo legal en los últimos años, su regulación se ha hecho en términos generales, frente a lo cual consideramos que es necesario impulsar específicamente emprendimientos de esta población y fortalecer la oferta con enfoque diferencial para que esta población pueda encontrar el apoyo necesario y los espacios propicios para mostrar sus ideas y desarrollar sus negocios.

Además, puntualmente, en el caso de las personas en condición de discapacidad es importante destacar la obligación internacional del país de adoptar medidas legislativas tendientes a garantizar la inclusión laboral y la participación de estas en todos los ámbitos de la vida social, así pues no basta con las medidas legales tomadas hasta el momento, que si bien propenden por eliminar las barreras de acceso de la población en condición de discapacidad en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones en los servicios turísticos, están dirigidas puntualmente a ese sector y no a los demás espacios en los que se puedan realizar este tipo de actividades pero que no impliquen necesariamente servicios turísticos, de manera que resulta necesario y pertinente promover la presente iniciativa en aras de coadyuvar la adopción de políticas y leyes que se enfoquen de forma puntual en la promoción y explotación del emprendimiento de las personas en condición de discapacidad”.

La condición expresa del proyecto de ley, inmersa en las disposiciones pertinentes, proviene de la priorización de oportunidades de emprendimiento a población específica, que históricamente ha tenido desventajas sociales respecto a la oferta de oportunidades. Ello, encuentra concordancia con las garantías



fundamentales que le asisten a dicha población consagradas en la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional.

3. MARCO NORMATIVO:

3.1 Normatividad Constitucional:

En el artículo 1 de la Constitución Política se señala que “*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*”, señalando como uno de los fines esenciales del Estado, el de “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*” (artículo 2 C.P); así como el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 C.P).

En virtud del artículo 13 superior, “*el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados*”, así como también “*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*”.

Adicionalmente, resulta relevante traer a colación los siguientes artículos constitucionales:

“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.*”

“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.*”

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

(...)

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



3.2 Normatividad Nacional:

En primer lugar, encontramos la Ley 1346 de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Por medio de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, planteándose como objeto de la ley *“garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”*.

Con relación a la participación ciudadana de las personas en situación de discapacidad, el artículo 22 de esta Ley establece:

“Artículo 22. Participación en la vida política y pública. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por las personas con discapacidad y por sus organizaciones en los términos de la Constitución Política, la Ley 134 de 1994 y demás normas que desarrolla el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política, y los artículos 29 y 33, entre otros, de la Ley 1346 de 2009. Para el efecto, el Ministerio del Interior deberá dictar medidas que establezcan los requisitos que deban cumplirse para la creación y funcionamiento de las Organizaciones de personas con discapacidad que representen a las personas con discapacidad ante las instancias locales, nacionales e internacionales, así como las medidas que deben adoptarse para su fortalecimiento y el aseguramiento de su sostenibilidad y de la garantía de su participación plena y efectiva en la adopción de todas las decisiones que los afectan...”

El Decreto 1350 de 2018 “Por el cual se adiciona el Título 3, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, denominado de las personas con discapacidad y se adiciona un capítulo sobre medidas para la creación y funcionamiento de las organizaciones de personas con discapacidad que las representen” señala en su artículo 2.3.3.1.2: *“las organizaciones representativas de las personas con discapacidad se constituyen con el objeto de representar a sus asociados en las instancias locales, regionales, nacionales e internacionales, e integrar los esfuerzos de sus asociados para el reconocimiento y garantía del ejercicio efectivo de sus derechos y en especial para el logro de su participación plena en todos los sectores de la sociedad”*.

Finalmente, se destaca la Ley estatutaria 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, la cual establece como objeto *“promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político...”*.



En virtud del artículo 2, que trata sobre la política pública de participación democrática, se consagra que *“Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia”*.

3.3 Normatividad Internacional:

Es pertinente destacar la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), ratificada por Colombia el 10 de mayo de 2011,

Cuyo propósito es *“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”*.

Dentro de las obligaciones generales se establece que *“Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:*

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad...”. (Subrayado fuera del texto)

Asimismo, los diferentes postulados plasmados en la Convención se estipulan *“reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza”*.¹

¹ Proyecto de Ley “Por medio del cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994 integrando un representante de las personas con discapacidad al Consejo Nacional de Planeación”. H.R. Enrique Cabrales Baquero.

4. CONSIDERACIONES RESPECTO A LA POBLACIÓN OBJETO DEL PROYECTO DE LEY Y OTROS ASPECTOS:

4.1 Personas en situación de discapacidad:

“Según la OMS, la discapacidad se define como: "Toda reducción total o parcial de la capacidad para realizar una actividad compleja o integrada, representada en tareas, aptitudes y conductas". Esta reducción de la capacidad puede ser considerada como una deficiencia cognitiva, auditiva, visual, de habla y lenguaje, motora y de destreza, o asociada a la edad.

En la actualidad, el término discapacidad no se considera como sinónimo de minusvalía o minusválido; este término tiene una connotación sociocultural, en la cual se considera que las personas, por su limitación, son incapaces de valerse por sí mismas; por lo tanto, se vuelven una carga para su familia y la sociedad.

Nacer con una discapacidad o adquirirla no debe convertirse en una limitante, que impida el desarrollo y la utilización de las potencialidades de una persona. Esto suele ocurrir dentro de la sociedad, que desconoce que los seres humanos discapacitados también tienen derechos, como todos los demás, y los relega a un segundo plano. Además, como han sido desconocidos y aislados de los demás grupos, y conforman sectores muy reducidos, carecen de poder social, político y económico.

Ahora bien, como las personas con discapacidad constituyen un grupo minoritario dentro de la sociedad, la mayoría de naciones no cuentan con una legislación que apoye su integración, derechos y deberes, como parte de la sociedad actual; esto hace que su calidad de vida y su bienestar se vean menoscabados, y que haya falta de comprensión, apoyo y oportunidades”.²

De conformidad con lo señalado el documento Boletines Poblacionales: Personas con Discapacidad -PCD1 Oficina de Promoción Social I-2020³, “...las afectaciones en estructuras o funciones corporales, así como las limitaciones para realizar una tarea, junto con restricciones en la participación dan lugar a la condición de discapacidad.

De acuerdo con los registros administrativos del MSPS se estima que, a agosto de 2020 en Colombia, cerca de 1,3 millones de personas presentaba alguna discapacidad.

²http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-59972004000100008

³<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/boletines-poblacionales-personas-discapacidadI-2020.pdf>



El porcentaje de la población con discapacidad registrada en el RLCPD que se encuentra afiliada al SGSSS es del 76,8%. -la tasa de afiliación de la población general es del 95%.

El 70,3% de las personas con discapacidad pertenecen al régimen subsidiado.

Las Personas con discapacidad registradas en Colombia, se concentran principalmente en Bogotá (18,3 %), Antioquia (13,8 %), y Huila (5,1 %) Santander (4,7%), y Cali (4,2%).

La mayoría de las personas con discapacidad son adultos mayores (39%).

El 15% de las personas con discapacidad manifestó ser víctima del conflicto armado.

El 3,8% de las personas con discapacidad manifestó pertenecer a un grupo étnico. De estos, el 72,6% es indígena, el 26,8% se reconoce como Negro, Afrodescendiente, raizal o Palenquero y el 0,52% como Rrom.

El origen de la discapacidad más frecuente que han afirmado las personas registradas en el RLCPD son la enfermedad general y los accidentes.

De acuerdo con datos de morbilidad atendida en 2020 se observó un incremento de personas con discapacidad que acudió a los servicios de salud por problemas relacionados con trastornos mentales”. (Subrayado fuera del texto)”⁴

4.1.1 Emprendimiento en las personas en situación de discapacidad:

“De acuerdo con el informe Monitor Global de Emprendimiento (GEM) 2018-2019, Colombia ocupa el séptimo puesto a nivel mundial en el nacimiento de emprendedores. El año pasado se crearon 309.463 empresas. Sin embargo, hoy en día no existen cifras que permitan saber cuántos de estos emprendimientos corresponden a personas con discapacidad.

(...) De la situación laboral de esta población, en cambio, el Censo realizado por el DANE en el 2019 sí arrojó algunos detalles: de las 3,1 millones de personas con discapacidad que hay en Colombia, el 26,7% de los encuestados dijo haber trabajado por lo menos una hora en una actividad que le generó algún ingreso; 25,4% realizó oficios del hogar; 16,4% estaba incapacitado de manera permanente para trabajar, y 8,7% vivía de una pensión o alguna renta.

El 8,2% manifestó encontrarse en una situación distinta: el 7,7% ocupaba su tiempo en algún estudio; 3,5% buscó trabajo; 2,6% no trabajaba en ese momento, pero había tenido un empleo o negocio por el que recibía algún ingreso, y 0,8% trabajó o ayudó en algún negocio, pero sin pago.

⁴ Proyecto de Ley “Por medio del cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994 integrando un representante de las personas con discapacidad al Consejo Nacional de Planeación”. H.R. Enrique Cabrales Baquero.



En resumen, solo el 29,1%, es decir, 3 de cada 10 personas con discapacidad ha recibido alguna vez un ingreso por su trabajo. Este panorama hace que el emprendimiento se convierta en una opción por fortalecer, sin embargo, la falta de información impide formular políticas o programas que atiendan las necesidades específicas de esta población en materia de formación, financiación, capacitación y comercialización.

“La mayoría de las instituciones y organizaciones que trabajan por las personas con discapacidad se enfocan en la inclusión laboral, pero son realmente muy pocas las que se dedican a impulsar el emprendimiento. Es necesario fortalecer los sistemas de información relacionados con la identificación de emprendimientos y la oferta con enfoque diferencial para que las personas con discapacidad que tengan una idea de negocio o uno ya en operación puedan encontrar el apoyo necesario en los ecosistemas de emprendimiento de sus ciudades”, Y lo más importante, concluye Juan Pablo Álzate, Líder de Generación de Ingresos de la Fundación Saldarriaga Concha, es que tanto las personas con discapacidad como sus familias entiendan que el emprendimiento es una alternativa real que tienen para desarrollar su vida productiva. “Si una persona con discapacidad tiene una idea, está en toda la capacidad para desarrollarla y convertirse en un empresario exitoso. Hay muchos casos que lo demuestran”.⁵

4.2 Trabajadores/as sexuales:

Con relación a este grupo poblacional es importante destacar lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-629 de 2010:

“(…) El tratamiento de la prostitución por parte del Derecho internacional tiene por objeto la supresión y persecución del fenómeno, en cuanto se halla vinculado con delitos como la trata de personas o la explotación de seres humanos para alcanzar cuantiosos beneficios económicos.

29. Así, de tiempo atrás, la Asamblea General de Naciones Unidas suscribió el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949. El convenio, de manera expresa señala en su parte motiva que la “prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad”. En este orden, los Estados se comprometen a “castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra: Concertare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona; Explotare la prostitución de otra persona, aún con el consentimiento de tal persona” (art. 1º). Así mismo, se comprometen a castigar las casas dedicadas a la prostitución, a provocar su disminución y represión (art. 2º). Y, en reconocimiento de la gravedad de la conducta, la convención advierte que los delitos descritos serán considerados “como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que

⁵<https://www.saldarriagaconcha.org/el-emprendimiento-un-proyecto-de-vida-posible-para-las-personas-con-discapacidad/>

ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio”. Se estima además a la propia tentativa como modalidad punible al prescribir que, en la medida en que lo permitan las leyes nacionales, “serán también castigados toda tentativa de cometer las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 y todo acto preparatorio de su comisión”. La promoción de la prostitución es calificada como infracción y acto delictuoso (art. 4º). Se dispone sobre el compromiso de los Estados para suprimir las normas jurídicas que impongan a quien ejerce la prostitución a inscribirse en registros o a poseer documentos especiales de identificación (art.6º).

(...)

30. Posteriormente, la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, adoptó la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres^[37]. En ésta se dispuso en su art. 6º que los Estados partes “tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de las mujeres”.

31. En 2000, se suscribe por la misma Asamblea, el Protocolo Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el que se prevé una inclusiva definición sobre trata de personas. En ella, no obstante sobresalir el constreñimiento como ingrediente propio sobre la persona víctima de la trata, no deja de reconocer cómo el consentimiento dado por la misma, no será tenido en cuenta cuando opere a través del engaño, el abuso o poder o la situación de vulnerabilidad en que aquella se encuentre (art. 3º). Así mismo, se obliga a los Estados firmantes, a establecer como delito las conductas a que se refiere el convenio, a proteger las víctimas, asistirles y otorgarles derechos, así como a establecer políticas de prevención y control (art. 5º), junto con la adopción de medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución (art. 6º).⁶

4.3 Farmacodependientes:

De acuerdo con la Sentencia T-318 de 2015 “Los farmacodependientes son sujetos de especial protección constitucional debido a que las sustancias psicoactivas alteran su autodeterminación, de manera que pueden afectar su derecho fundamental a la salud, en consecuencia, se hace necesaria la intervención del Estado para garantizar su pronta rehabilitación y, aunque esta Corporación no puede establecer criterios específicos para determinar cómo debe adelantarse el proceso de rehabilitación, es necesario que se tengan en cuenta

⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-629-10.htm>



aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado”.

4.4 Habitantes de calle:

“Son aquellas personas "que hacen de la calle su lugar de habitación, donde satisfacen todas sus necesidades, (Barrios, Góngora y Suárez, 2006) ya sea de forma permanente o transitoria (Ley 1641 de 2013), es decir, desarrollan todas las dimensiones de su vida en el espacio público (actividades de su vida íntima y social" (MSPS, 2017).

De acuerdo a los censos de habitante en calle, elaborados por el DANE, en Bogotá (2017) se identificaron 9.538 personas y en los 21 municipios principales (2019) se localizaron 13.252 personas habitantes de calle.

Por otro lado, la Ley 1641 de 2013 tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

La "Política Pública Social para Habitantes de Calle" surge en el marco de la Ley 1641 de 2013, producto del proceso de formulación iniciado a finales de 2013 con la participación de profesionales y técnicos de entidades nacionales y territoriales, ciudadanía, instituciones de la sociedad civil, universidades y personas habitantes de la calle. El documento de política que se dispone en el presente enlace se encuentra en trámite, luego de haberse incluido los aportes obtenidos en la consulta pública realizada en el último trimestre de 2019 y una vez publicados los resultados del Censo Nacional en el primer trimestre de 2020.

El proceso de estructuración de la política pública social para habitantes de la calle fue liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social por mandato de la mencionada Ley 1641 de 2013, que tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle, dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Bajo el enfoque de derechos y de deberes, principalmente, los contenidos se definieron a partir de principios y premisas como la dignidad humana, el reconocimiento de las capacidades de las personas, la reducción del estigma y la discriminación hacia este grupo poblacional y la corresponsabilidad, entre otros, señalando orientaciones y líneas de acción para la inclusión del habitante de la calle en las redes de intercambio económico, político, social y cultural de la sociedad, tanto como un factor protector para que las personas en riesgo no asuman una vida en la calle, como un factor integrador para quienes se encuentran en esa situación, y también para quienes la superan.



Así mismo, la política pública social para habitantes de la calle considera que las acciones efectivas para la garantía y restablecimiento de derechos, así como para la inclusión social, demandan una intervención centrada en las personas habitantes de la calle y el contexto que las expulsó, en el que viven actualmente, y el que las acogerá si deciden superar su situación, desarrollando acciones de manera integral, es decir, apoyados en una adecuada articulación interinstitucional e intersectorial, tanto a nivel nacional como en los niveles territoriales, para prevenir que las personas vivan en la calle, y atender a las que ya viven en ella con el fin de mejorar su bienestar y propender por la superación de esta situación”. (Subrayado fuera del texto).

4.5 Otros aspectos (conceptos institucionales):

Con la finalidad de tener claridad con relación al panorama y regulación actual frente a la organización y realización de ferias, exposiciones, eventos y convenciones de cualquier sector realizadas a nivel municipal, distrital, departamental, regional y/o nacional, el 23 de noviembre de 2021 se envió derecho de petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitando información.

Al respecto, obtuvimos respuesta el pasado 02 de diciembre de 2021, en la cual se señaló que la principal regulación con relación a la organización y realización de este tipo de actividades está en la Ley 2068 de 2020, por la cual se modifica la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones, la cual establece el su artículo 3:

“Artículo 3. Definiciones. 10. Turismo de Reuniones, Incentivos, Congresos y Exhibiciones Tipo de actividad turística en la que los visitantes viajan por un motivo específico profesional y/o de negocio a un lugar situado fuera de su lugar de trabajo y residencia con el fin de asistir a una reunión, evento, conferencia o congreso, feria comercial y exposición u otro motivo profesional o de negocios que representa un espacio de encuentro, socialización, intercambio de conocimientos, de contactos y de experiencia entre los participantes, para hacer negocios, conocerse y compartir.”

Adicionalmente, resulta pertinente resaltar que frente a la pregunta que se les realizó sobre si existe actualmente alguna previsión especial para la participación en ese tipo de eventos por parte de las personas en condición de discapacidad, se proporcionó la siguiente respuesta:

“El Viceministerio de turismo dentro de su misionalidad a co-construido el Manual de Turismo Accesible para prestadores de servicios turísticos “turismo para todos” en el 2019 con el aval de la Consejería Presidencial para la Participación de Personas con Discapacidad. Dicho manual fue construido de manera colectiva y con criterios de accesibilidad: alto contraste, descripción de imágenes e información en lengua de señas colombiana, mediante una metodología participativa, con más de 150 personas entre ellas: personas con discapacidad, organizaciones y prestadores de servicios turísticos, trabajaron en 4 mesas



desarrolladas en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cartagena. El manual tiene como objetivo, convertirse en una herramienta fundamental de consulta y aplicación para quienes intervienen en la cadena de valor del sector turístico, permitiendo que Colombia se convierta en líder latinoamericano en turismo accesible.

(...) En lo que se refiere a la participación en eventos por parte de las personas en condición de discapacidad se encuentran los criterios básicos para entornos, espacios y servicios accesibles en el turismo Evento masivo accesible: 1. Se debe garantizar el acceso a estos espacios de manera autónoma a todas las personas. 2. Es fundamental para el público contar con información previa sobre la Accesibilidad de un evento, infografías las cuales indiquen boletería, transporte, parqueaderos, accesos, baños, escenarios, vías de evacuación y lenguaje y comunicación. 3. Es recomendable la instalación de centros de información. 4. La disposición del mobiliario es fundamental para garantizar un uso pleno. 5. Junto a estos espacios deben habilitar barras de café y aperitivos, los cuales tendrán que cumplir con los requerimientos respectivos. 6. Las taquillas de boletería deben contar con un mesón para personas de talla baja o en silla de ruedas no superior a 80 cm de altura. 7. Los pasos escalonados de acceso a localidades en gradas deben tener un ancho de 180 cm, para permitir el paso simultáneo de una persona ambulante y una persona con caminador, muletas o cualquier elemento de apoyo. 8. Estas zonas deben estar comunicadas con los baños accesibles. 9. El espacio debe estar bien señalizado: fácilmente visible e identificable. 10. Se recomienda indicar la correcta dirección de evacuación mediante sistema táctil (por ejemplo en los pasamanos). 11. Los sistemas de alarma serán tanto visuales, como acústicos. La tecnología actual disponible permite que las advertencias sean comunicadas simultáneamente por resonadores, luces estroboscópicas, mensajes de voz y sensaciones táctiles individuales mediante iluminación. 12. No deberá encontrarse ningún obstáculo que impida la aproximación. 13. Se debe proveer de franjas táctiles de guías y/o advertencia en los itinerarios o cambios de nivel. 14. Aquellos eventos que se realicen en estadios deben incluir recintos de permanencia para espectadores y acompañantes. 15. El personal debe estar capacitado con respecto al lenguaje, lengua de señas/signos, perros de asistencia, entre otros (Manual de turismo accesible, 2019. Pág. 184 -185).

Adicionalmente también hacen referencia en el manual de los protocolos de servicios de atención accesibles e inclusivos. Subcapítulo Protocolos para eventos masivos en donde se encuentran algunas recomendaciones, a continuación se comparte un extracto relevante del texto en mención.

Los eventos son un momento importante para el turista en razón a que allí encuentra un momento para compartir sentimientos, emociones y gustos. Recomendaciones:• Desde el momento de su planeación, conozca su público objetivo, haciendo énfasis en personas que requieran alguna asistencia particular como personas con discapacidad o adultos mayores.• Los organizadores deberán realizar difusión de los servicios accesibles con los que contará el evento.• Contemple lugares prioritarios para personas con discapacidad, sin que esto implique alejarse de sus acompañantes; por ejemplo, reserve un espacio en cada dos filas para que una persona en silla de ruedas permanezca cómoda.• Cuentee con guías o intérpretes de lengua de señas / signos para facilitar la interacción de



personas con discapacidad visual, auditiva o sordo ceguera. • Diseñe piezas comunicativas incluyentes; por ejemplo, información del evento con código QR, video de recomendaciones de seguridad en lengua de señas / signos, audio descripción y subtítulos. • El personal de apoyo y emergencia deberán conocer los protocolos de emergencia y evacuación para personas con discapacidad. (Manual de turismo accesible, 2019. Pág. 184 -185).”

Teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que la regulación que se ha hecho a nivel legal frente a la participación de personas en situación de discapacidad en reuniones, actividades, eventos, conferencias, congresos, ferias comerciales y exposiciones de cualquier sector realizadas a nivel nacional, está completamente orientada al sector turismo y al hecho de garantizar la participación de esta comunidad en calidad de usuarios definiendo criterios básicos para que estas personas pueden acudir a estas actividades y no se presenten dificultades de tipo físico o de logística dada la condición especial de esta población.

La regulación legal existente tiene una orientación que busca remover barreras de acceso y disfrute de los servicios de turismo para personas con discapacidad. Se ha buscado generar un instrumento que garantice la accesibilidad en los servicios turísticos por parte de las personas en condición de discapacidad, tanto así, que es importante destacar la creación del sello de Accesibilidad e Inclusión Universal, regulado en el artículo 13 de la Ley 2068 de 2020 de la siguiente manera:

*“**Artículo 13. Sello de accesibilidad e inclusión universal.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reconocerá mediante un sello a los prestadores de servicios de turismo que incluyan dentro de su personal a personas con discapacidad, así también a quienes remuevan barreras de acceso y disfrute de los servicios de turismo para personas con discapacidad. El sello será renovable cada año a petición del prestador del servicio turístico, mediante el canal virtual que para ese fin disponga el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta entidad en colaboración con las entidades territoriales podrá hacer visitas de verificación de ' condiciones para otorgar el sello de accesibilidad e inclusión universal...”.*

Así mismo, se destaca el Decreto 468 de 2021, por medio del cual se reglamenta el Sello de Accesibilidad e Inclusión Universal y dispone en su objeto lo siguiente:

*“**ARTÍCULO 2.2.1.9.4.1. Objeto.** Esta sección tiene por objeto reglamentar el Sello de Accesibilidad e Inclusión Universal, en adelante el Sello, y establecer los requisitos y las condiciones para su uso.*

El objeto del Sello será reconocer a los prestadores de servicios turísticos que remuevan barreras espaciales, de entorno físico, comunicativas, actitudinales y de servicio que garanticen el acceso, uso y disfrute de las actividades turísticas, a partir del cumplimiento de las normas técnicas de accesibilidad del sector turismo nacionales e internacionales, con el objetivo de garantizar la igualdad de acceso y disfrute del turismo por parte de la



más amplia gama de personas de todas las edades, condiciones físicas y mentales.

De igual manera, será una herramienta informativa y comercial para diferenciar aquellos establecimientos que ofrezcan condiciones de accesibilidad e inclusión universal, proporcionando orientación e información verificable, pertinente y exacta sobre tales condiciones.” (Subrayado fuera del texto).

5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES:

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia marcan el derrotero de la actividad económica en el Estado colombiano. Dichos artículos preceptuaron:

“ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

ARTICULO 334. <Artículo modificado por el artículo 10. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.** En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en



particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. **También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.**

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, **es al Estado a quien le corresponde, entre otros, intervenir para fomentar la productividad, la competitividad y el desarrollo económico del país, observando la empresa como base de dicho crecimiento**⁷.

Ahora bien, se tiene que el diccionario de la Real Academia Española define “emprender” como “*acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño, especialmente si encierran dificultad o peligro*”⁸.

El emprendimiento es concebido como aquella “*capacidad de una persona de realizar un esfuerzo adicional para alcanzar una meta, aunque en la actualidad se limita su uso para referirse a la persona que inicia una nueva empresa o proyecto. Una persona que enfrenta el desafío de un nuevo emprendimiento o negocio debe tener una actitud positiva una gran determinación a enfrentar retos y dificultades. Muchos profesionales deciden comenzar un propio proyecto a fin de lograr una estabilidad económica. Incluso, muchos gobiernos o entidades económicas se han propuesto ayudar a estos emprendedores con intenciones de dar impulso a la economía*”⁹.

Lo anterior, pone de manifiesto entonces, la necesidad de distintos sectores, tanto público como privado, para que tomen las medidas indispensables

⁷ Empresa concebida como función social dentro del Estado Colombiano.

⁸ Recuperado el Jueves 16 de mayo de 2019 a las 15:45 horas en: <https://dle.rae.es/?id=Esip2Nv>

⁹ Recuperado el Jueves 16 de mayo de 2019 a las 15:50 horas en: <https://concepto.de/emprendimiento/>



para crear el ambiente adecuado, a efectos de impulsar la economía del país. Una de ellas, promoviendo el emprendimiento con miras a la creación de nuevas riquezas.

En consonancia con lo expuesto, recordemos que la Ley 1014 de 2006 otorgó las bases legales para el fomento a la cultura del emprendimiento, y definió al emprendedor como “*una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva*”; y al emprendimiento como “*una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad*”.

En ese sentido, está más que claro que el ordenamiento jurídico colombiano ofrece las directrices suficientes y claras para promover de manera generalizadas el emprendimiento como fuerza de desarrollo y sostenibilidad económica en el país.

El documento CONPES 3866 del 08 de agosto de 2016, estableció sobre la política nacional de desarrollo productivo, que:

“Según la teoría económica, el crecimiento económico en el largo plazo se fundamenta de manera importante en aumentos de la productividad. Sin embargo, este rubro restó en promedio 0,2 puntos porcentuales al crecimiento total de la economía colombiana (que fue de 4,2%) entre 2000 y 2014¹⁰. Esta cifra contrasta con los 5,0 puntos que aportó la productividad al crecimiento promedio de las economías asiáticas durante el mismo periodo.

Son tres las principales causas de este bajo crecimiento de la productividad. La primera de ellas es la presencia de fallas de mercado o de gobierno que impiden a las unidades productoras ejecutar las acciones necesarias para aumentar su productividad y, por lo tanto, inhiben el crecimiento de la productividad agregada de la economía. La segunda causa de baja productividad es la disminución en el número de actividades económicas y productos en los que el país es competitivo, y en particular, en el número de productos relativamente sofisticados que son producidos y exportados por Colombia. Esta reducción en la diversificación llevó a que el país haya concentrado sus exportaciones en pocos productos de bajo valor agregado. La tercera causa es la existencia de fallas de articulación entre el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional. En general, la falta de claridad sobre las responsabilidades de cada actor y la difícil coordinación conceptual y operativa entre ellos, ha generado ineficiencias y ausencia de foco en la definición de los programas cuyo propósito es aumentar la productividad.

¹⁰ Cálculos del Departamento Nacional de Planeación con base en datos de The Conference Board (2015).

[...]

Para solucionar las fallas de mercado o de gobierno, esta política propone tres estrategias. La primera busca mejorar las capacidades de las unidades productoras de innovar y emprender, así como de absorber y transferir conocimiento y tecnología. La segunda estrategia busca cerrar las brechas de capital humano a través de la articulación del Sistema Nacional de Educación Terciaria con la presente política y de un aumento en la pertinencia de la oferta de programas de formación para el trabajo. Igualmente, busca aumentar la eficiencia y efectividad en el acceso a financiamiento, principalmente para la innovación y el emprendimiento. La última estrategia promueve el cumplimiento de estándares de calidad por parte de los productores nacionales y la inserción de los bienes y servicios colombianos en encadenamientos productivos nacionales e internacionales. Adicionalmente, esta estrategia busca aumentar la participación de la economía colombiana en el comercio internacional.

Para resolver la ausencia de diversificación y sofisticación como segunda causa de la baja productividad, la política define unos lineamientos para implementar una estrategia de priorización de apuestas productivas a nivel departamental. El uso exclusivo de los instrumentos sectoriales de desarrollo productivo del Gobierno nacional sobre tales apuestas productivas busca atender las fallas de mercado y de gobierno para promover activamente su transformación y diversificación. Esta estrategia facilitará la transformación y diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados y en los cuales el país es competitivo.

Por último, con el fin de corregir las fallas de articulación, tercera causa del bajo crecimiento de la productividad, la presente política promueve un entorno institucional que garantizará la sostenibilidad de la política y la coordinación entre actores (públicos y privados, nacionales y regionales) en el largo plazo. Para ello, el Gobierno nacional, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, pondrá en funcionamiento un esquema de planeación, seguimiento y evaluación de los instrumentos de desarrollo productivo, y usará estos instrumentos únicamente para resolver las fallas de mercado y de gobierno identificadas en las agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación departamentales, que serán construidas en el marco de las comisiones regionales de competitividad” (subraya fuera de texto).

Conforme a lo anterior, y en aras de garantizar oportunidades a sectores de la población que históricamente han sido menos favorecidas, tales como, las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados, se estima pertinente el presente proyecto de ley, en la medida que busca proporcionar oportunidades en la iniciación de la empresa privada, en atención al núcleo esencial de los derechos fundamentales a la libertad y la igualdad, y demás garantías constitucionales.

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO:

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la inyección de capital en fondos de capital privado donde tenga alguna participación.

7. PROPOSICIÓN:

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos INFORME DE PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, DAR PRIMER DEBATE al **Proyecto de Ley No. 422 de 2021 “Por medio de la cual se brindan herramientas para promover el emprendimiento de las personas en situación de discapacidad, trabajadores/as sexuales, habitantes de la calle y farmacodependientes rehabilitados y se dictan otras disposiciones”**.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Coordinador Ponente



CHRISTIAN JOSÉ MORENO V.
Ponente



ERASMO ELIAS ZULETA B.
Ponente