



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2330

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 336 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión - Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión.

Bogotá, D.C., Diciembre de 2025.

Doctor:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General del Senado de la República.
Congreso de la República.
Capitolo Nacional
Ciudad

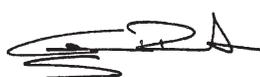
Asunto: Radicación Proyecto de Ley. *Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión* - "Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión"

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión" - "Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión"; iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden en la redacción del proyecto consagradas en el artículo 145 de la citada ley. Agradezco surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

De las Honorables y los Honorables Congressistas,

 LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República Partido Liberal	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República PL Emprendimiento Pcd Partido Conservador Colombiano
--	--

 CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República	 LILIANA BENAVIDES SOLARTE SENADORA
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senador de la República	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

PARTE DISPOSITIVA

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2025.

Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión - "Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión"

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión, para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, así como establecer otras disposiciones dirigidas a la inclusión de las personas con discapacidad y población cuidadora o asistente personal en los ámbitos laboral y empresarial.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones acá establecidas serán aplicables a las personas con discapacidad, así como a las personas cuidadoras o asistentes personales, y compromete de manera integral a las diferentes instancias estatales, que cumplen una misionalidad relacionada con el objeto de la presente ley, así como al sector privado en aquello que sea de su competencia.

ARTÍCULO 3. EMPRENDIMIENTOS, INNOVACIONES EMPRESARIALES Y EMPRESAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Para la adecuada interpretación de la presente ley, y la adopción de las medidas afirmativas previstas en la misma se adoptarán las siguientes definiciones, se entenderán por emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión a aquellas que cumplan cuando menos alguna de las siguientes condiciones.

1. Ser lideradas, desde los espacios de representación legal, dirección y toma de decisión, mayoritariamente por personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales.
2. Que la composición accionaria, cuota de participación o derechos de propiedad, pertenezca mayoritariamente a personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales.
3. Desarrollar una actividad económica en la que los ingresos de la compañía provengan de la oferta de productos elaborados por personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes

instrumentos de implementación de la misma; tales como Planes, Programas y Proyectos, orientados a la promoción del emprendimiento y la innovación empresarial con enfoque de inclusión; con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades, la accesibilidad en la innovación y el emprendimiento a personas con discapacidad y la sostenibilidad.

ARTÍCULO 6. LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA. A efectos de la formulación, de la Política Pública de Promoción del Emprendimiento, la Innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión de personas con discapacidad y de personas cuidadoras o asistentes personales, garantizarán los siguientes lineamientos:

- a. Propender por la participación de las personas con discapacidad y las personas cuidadoras o asistentes personales, en la formulación de la política pública, así como en sus instrumentos de implementación.
- b. Diagnosticar y monitorear las barreras que enfrentan las personas con discapacidad y las personas cuidadoras o asistentes personales, que limitan su desarrollo emprendedor, innovador y de crear o fortalecer empresas; y establecer instrumentos de política pública orientados a superarlas.
- c. Disponer de oferta estatal orientada al financiamiento de emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas con enfoque de inclusión lideradas o creadas y con participación mayoritaria de personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales.
- d. Implementar medidas específicas de promoción del liderazgo de personas con discapacidad y de las personas con discapacidad, así como de la cultura, de creación y fortalecimiento de empresas; de innovación empresarial y el emprendimiento, con miras a fortalecer los ecosistemas productivos del país.
- e. Desarrollar programas de formación y capacitación incluyente orientados a capacitar emprendedores, innovadores empresariales y empresarios con discapacidad, así como a personas cuidadoras o asistentes personales en alianza con el sector público y privado.
- f. Implementar incentivos; así como beneficios específicos para emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas lideradas por personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales.
- g. Establecer beneficios específicos orientados a incentivar la vinculación de personas con discapacidad, así como de personas cuidadoras o asistentes personales en los órganos de dirección y toma de decisión de las personas jurídicas, así como de las entidades encargadas de la implementación de la Ley.
- h. Promover los emprendimientos ecológicos, así como los emprendimientos relacionados con la economía azul, la economía verde, y la promoción del desarrollo económico de las personas emprendedoras o innovadoras, así como empresarias con discapacidad que residen en lugares alejados a los cuerpos de agua.

personales; o de servicios proporcionados por personas pertenecientes al mismo segmento poblacional.

4. Para su vinculación laboral, cuenta con un porcentaje mínimo de personas con discapacidad contratado de acuerdo a la legislación laboral vigente
5. Que su cadena de producción incluya como mínimo un proceso que garantice el desempeño de la labor según el cargo a personas con discapacidad o personas cuidadoras o asistentes personales.
6. Que su objeto social esté enfocado en la oferta de productos y prestación de servicios inclusivos para personas con discapacidad.

En igual sentido, se entenderá por producto o proceso de innovación empresarial con enfoque de inclusión a aquellos que involucren en su cadena de producción procesos que permitan la participación de personas con discapacidad o sus productos o servicios, sean inclusivos y faciliten la accesibilidad a personas con discapacidad.

El reconocimiento de emprendimiento, innovación empresarial o empresa, con enfoque de inclusión, se otorgará por una vigencia de dos años, prorrogables de manera indefinida, siempre que cumpla con la totalidad de los requisitos previstos por la Ley. En todos los casos, el Gobierno nacional podrá retirar los beneficios previstos en la presente ley, en aquellos casos en los que se evidencie la variación en las condiciones que fundamentaron el reconocimiento, que afecte el enfoque de inclusión previsto por esta ley.

ARTÍCULO 4. EL ENFOQUE DE INCLUSIÓN COMO PRINCIPIO DEL EMPRENDIMIENTO. Modifíquese el literal d) y adiciónese el literal e) al artículo 3 de la ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así.

d) Apoyo a procesos de emprendimiento sostenibles desde la perspectiva social, cultural, ambiental y regional y con enfoque de inclusión.

e) Inclusión de la garantía de accesibilidad a personas con discapacidad, como eje transversal de la oferta pública en materia de emprendimiento.

CAPÍTULO II.

POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y LA EMPRESA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN.

ARTÍCULO 5. POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y LA EMPRESA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno nacional adoptará una Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, así como de

- i. Incluir, dentro de la oferta del Estado, programas específicos de asesoramiento, en temas relacionados con la formalización empresarial, la creación de emprendimientos, innovaciones empresariales y de empresas; registro de marcas, patentes y similares y demás temas relevantes en el marco del emprendimiento y la innovación.
- j. Fomentar la Cooperación Internacional, que propendan por el acompañamiento de organizaciones públicas o privadas en la promoción de la innovación, el emprendimiento y la generación de empresas prevista en la presente ley.
- k. Formular e implementar un plan específico de capacitación, así como de acceso de personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales a los empleos del futuro, relacionados con avances tecnológicos, adaptación a las necesidades de nuevas generaciones y el desarrollo y fortalecimiento de la calidad de vida de los ciudadanos.
- l. Disponer de una ruta de atención y simplificación de los trámites, requeridos para la formalización de los emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas con enfoque de inclusión; a través de la coordinación de los Ministerios de Trabajo y Comercio.
- m. Fomentar la creación de ecosistemas de productividad inclusivos que generen oportunidades de ocupación y desarrollo personal para personas con discapacidad en centros penitenciarios.
- n. Reglamentar las demás disposiciones que resulten oportunas en el marco de la promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la generación de empresas con enfoque de inclusión en el marco de lo previsto en esta ley

CAPÍTULO III.

FOMENTO DE EMPRENDIMIENTOS, INNOVACIONES EMPRESARIALES Y EMPRESAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN.

ARTÍCULO 7. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO DESTINATARIAS DE LA OFERTA ESTATAL EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL. Adiciónese el artículo 47 C, a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,

ARTÍCULO 47C. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO DESTINATARIAS DE LA OFERTA ESTATAL EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL. Las autoridades nacionales y territoriales garantizarán la existencia de oferta institucional para personas con discapacidad, así como para sus cuidadores o asistentes personales, en los planes, programas y proyectos, en materia de emprendimiento, innovación empresarial y apoyo a empresas.

ARTÍCULO 8. OFERTA ESTATAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS CUIDADORAS O ASISTENTES PERSONALES. Adiciónese el artículo 72 A, a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,

ARTÍCULO 72A. OFERTA ESTATAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS CUIDADORAS O ASISTENTES PERSONALES. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de iNNpulsa Colombia, o quien haga sus veces, desarrollará planes, programas y proyectos, orientados al fortalecimiento y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas; emprendimientos o innovaciones empresariales lideradas mayoritariamente desde su junta directiva o representación legal por personas con discapacidad o personas cuidadoras o asistentes personales; o que la mitad más una de sus acciones pertenezca a personas con discapacidad o cuidadoras o asistentes personales; o que más del veinte por ciento (20%) de sus trabajadores correspondan a personas con discapacidad o cuidadores, o más del diez por ciento (10%) de sus órganos directivos sean personas con discapacidad o cuidadores.

ARTÍCULO 9. CONSULTORIOS EMPRESARIALES CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, establecerá un plan de acción tendiente a incentivar a las Instituciones de Educación Superior, que posean oferta educativa relacionada con el Emprendimiento y la Innovación Empresarial; a colocar en funcionamiento, Consultorios Empresariales con enfoque de inclusión; los cuales acompañarán a Emprendedores, Innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión; en la totalidad de las etapas del proceso de emprendimiento y de innovación empresarial.

PARÁGRAFO. En todos los casos se garantizará el respeto pleno por la autonomía de las instituciones de educación superior, quienes libremente definirán la creación de estos espacios.

ARTÍCULO 10. INCENTIVOS A LA FORMALIZACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo de iNNpulsa Colombia, Bancoldex, el Fondo Emprender y las Cámaras de Comercio implementará una política integral de incentivos para la formalización de emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión.

ARTÍCULO 11. INNPULSA COLOMBIA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese los numerales, 19, 20 y 21 al artículo 48 de la ley 2069 de 2020, los cuales quedarán así.

19. Propenderá por el fortalecimiento de la oferta estatal en materia de emprendimiento, innovación empresarial y generación de empresas con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y cuidadores, a través del establecimiento de planes, programas, proyectos, estrategias e inversiones orientadas a fortalecer sus potenciales innovadores y asegurando el acceso a oportunidades de financiamiento y de desarrollo empresarial.

ARTÍCULO 72. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita iNNpulsa, o quien haga sus veces, priorizará por lo menos una (1) vez por año un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de empresas o desarrollo de emprendimientos de origen rural de pequeños productores y un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de emprendimientos y empresas de origen rural de personas cuidadoras o asistentes personales; o de personas con discapacidad. Dichos programas contarán con las condiciones más favorables posibles respecto a otros programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el objetivo de favorecer a estas comunidades vulnerables

ARTÍCULO 17. FONDO EMPRENDER CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Modifíquese el parágrafo primero y adiciónese un parágrafo 2° al artículo 40 de la Ley 789 de 2002, los cuales quedarán así:

PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional dispondrá de medidas diferenciadas que tiendan a financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices con discapacidad o asociación entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales, en la que cuando menos el cincuenta por ciento de estos, sean personas con discapacidad, así como de iniciativas innovadoras, que propendan por fortalecer las garantías de protección a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo, así como las medidas diferenciales para proyectos inclusivos. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA, propendiendo por la inclusión de proyectos con enfoque de inclusión.

ARTÍCULO 18. BOLSA DE EMPRENDIMIENTOS, INNOVACIONES Y EMPRESAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo del fondo emprender e iNNpulsa Colombia, creará una bolsa de emprendimiento, innovación y gestión empresarial con enfoque de inclusión, en el que las instituciones de educación superior, podrán inscribir aquellos proyectos académicos o ideas de negocio desarrolladas por personas con discapacidad, personas cuidadoras o asistentes personales, que cursan o cursaron su proceso de formación en la institución educativa, o que habiendo sido formulado por personas sin estas características, su proyecto académico u idea de negocio, este orientado a la consolidación de un país más incluyente, a este segmento poblacional.

ARTÍCULO 19. DESARROLLO DE PLATAFORMAS DIGITALES DE APOYO A EMPRENDEDORES, INNOVADORES EMPRESARIALES Y EMPRESARIOS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnología de la

ARTÍCULO 12. GARANTÍAS DE ACCESO A SEGURO MIPYME CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Modifíquese parágrafo 2 y adiciónese un parágrafo 3 en el artículo 27 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional establecerá programas específicos de financiamiento y apoyo a la adquisición del seguro Mipyme, a emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y cuidadores o asistentes personales.

PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de esta medida.

ARTÍCULO 13. ENCUENTROS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 51 de la ley 2069 de 2020; el cual quedará así

PARÁGRAFO 3. Se garantizará el establecimiento de espacios de promoción de emprendimientos e innovaciones con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y cuidadores o asistentes personales

ARTÍCULO 14. ALIANZAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EMPRESARIAL Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS MICRONEGOCIOS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese un parágrafo al artículo 9 de la ley 2069 de 2020; el cual quedará así

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional garantizará la accesibilidad a los servicios financieros asociados, garantizando la igualdad de oportunidades a desarrollo empresariales o micronegocios liderados por personas con discapacidad y a sus cuidadoras o asistentes personales, en el acceso a microcréditos y recursos para el desarrollo empresarial.

ARTÍCULO 15. INVERSIONES EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 42 de la ley 2069 de 2020, la cual quedará así.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional garantizará el establecimiento de planes, programas y proyectos, orientados al fomento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación de personas con discapacidad, así como de personas cuidadoras o asistentes personales.

ARTÍCULO 16. PRIORIZACIÓN DE PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE ORIGEN RURAL CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Modifíquese el artículo 72 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así.

Información y las Comunicaciones; diseñará y colocará en funcionamiento plataformas digitales de apoyo a emprendedores, innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión; las cuales estarán orientadas a proporcionar recursos, asesoramiento, cadenas de comercialización y redes de apoyo a emprendedores con discapacidad; así como asesoramiento frente a los procesos y aspectos relacionados con la innovación.

En todos los casos se garantizarán sistemas de evaluación frente a los impactos de dichos recursos digitales en la constitución de ecosistemas de emprendimiento, innovación y de empresas, la participación de emprendedores, innovadores y empresarios, el éxito en emprendimientos, innovaciones y empresas creadas entre otras.

ARTÍCULO 20. CREACIÓN DE MARCA, "COLOMBIA INCLUYENTE" Y RECONOCIMIENTO A EMPRESAS, EMPRENDIMIENTOS E INNOVACIONES MODELO DE INCLUSIÓN. Crease un sello distintivo como marca de certificación denominada "Colombia Incluyente" con el propósito de reconocer y fomentar a emprendimientos, innovaciones empresariales, empresas con enfoque de inclusión. El sello de calidad será otorgado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reconocerá anualmente, mediante mención de honor "Colombia Incluyente", a las personas jurídicas que se destaquen como modelo de inclusión en la promoción de los derechos y la participación de personas con discapacidad, así como a emprendimientos e innovaciones empresariales con enfoque de inclusión

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones previstas por este artículo, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la norma. Superado este término conservará su facultad reglamentaria.

ARTÍCULO 21. SEMANA DEL EMPRENDIMIENTO, LA EMPRESA Y LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Institucionalícese la semana coincidente con el 03 de diciembre, como semana del emprendimiento, la empresa y la innovación con enfoque de inclusión. Semana en la cual, las diferentes entidades públicas relacionadas con el sector dispondrán de oferta institucional, tendiente a promover el fortalecimiento de las iniciativas que propenden por el empoderamiento de las personas con discapacidad y sus asistentes personales; el establecimiento de condiciones que garanticen su inclusión empresarial y productiva; así como de concienciación ciudadana frente a las necesidades de avanzar en la construcción de un mundo libre de barreras y el papel protagónico que debería cumplir de cada ciudadano para cumplir dicho fin. En igual sentido, se promoverá desde el Estado, la vinculación de organizaciones privadas de los diferentes sectores, en dichas actividades.

**CAPÍTULO IV.
ACCESO AL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.**

ARTÍCULO 22. FACTORES DE DESEMPATE EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN. Modifíquese el numeral 3 del artículo 35 de la ley 2069 de 2020, la cual quedará así.

3. Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la Ley que por lo menos el veinte por ciento (20%) de los integrantes de sus órganos de dirección y decisión sean personas con discapacidad; o que el diez por ciento (10%) de su nómina este en condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997. Si la oferta es presentada por un proponente plural, el integrante del oferente que acredite que el diez por ciento (10%) de su nómina está en condición de discapacidad en los términos del presente numeral, debe tener una participación de por lo menos el veinticinco por ciento (25%) en el consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura y aportar mínimo el veinticinco por ciento (25%) de la experiencia acreditada en la oferta.

**CAPÍTULO V.
EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN.**

ARTÍCULO 23. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPRENDIMIENTO CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese un literal h) al artículo 12 de la Ley número 1014 de 2006, el cual quedará así:

h) Sensibilizar acerca de la importancia de establecer estándares claros de accesibilidad para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales dentro del ecosistema emprendedor;

ARTÍCULO 24. PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y CENTROS DE FORMACIÓN ESPECIALIZADOS EN EMPRENDIMIENTO E INNOVACIÓN EMPRESARIAL, ASÍ COMO EN LA CREACIÓN DE EMPRESAS. El Gobierno nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), establecerá programas de capacitación en emprendimiento e innovación empresarial, así como en creación de empresas, garantizando en todos los casos el enfoque de inclusión a personas con discapacidad y cuidadores.

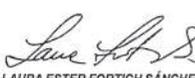
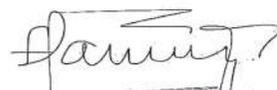
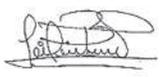
**CAPÍTULO VI.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.**

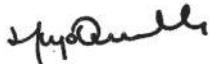
ARTÍCULO 25. ACTUALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN CON FUNDAMENTO A EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTO SOCIAL. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el acompañamiento del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), establecerá un sistema de evaluación y seguimiento a los resultados e impacto social de las Políticas Públicas, que aborden el emprendimiento, la innovación empresarial y la generación de empresas con enfoque de inclusión, que será evaluada cada 5 años.

**CAPÍTULO VII.
DISPOSICIONES FINALES.**

ARTÍCULO 26. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De las Honorables y los Honorables Congressistas,

 LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República Partido Liberal	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República Partido Conservador Colombiano
 GARES JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República	 LILIANA BENAVIDES SOLARTE SENADORA
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senador de la República	

	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 03 de Diciembre del año 2025
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de ley X Acto legislativo _____
 No. 336 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
15. Laura Fortich, Soledad Tamayo, Gares
Julio Gonzalez, Liliana Benavides, Karina
Espinosa Oliver y otros Congressistas

SECRETARIO GENERAL

PARTE MOTIVA.

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2025.

"Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión" - "Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión"

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

Por medio de esta iniciativa legislativa, se establecen disposiciones específicas tendientes a fomentar el emprendimiento, la innovación empresarial y la creación de empresas lideradas por personas con discapacidad y personas cuidadoras; como estrategia de garantizar su inclusión, su empoderamiento y liderazgo, así como la generación de nuevas unidades productivas que contribuyan al crecimiento económico del país. A instancia de ellos, se establecen entre otras disposiciones lineamientos relacionados con la formulación de una Política Pública específica para el sector; el mandato de fomento del emprendimiento y la innovación empresarial desde el Estado; acompañado con medidas y ajustes normativos entre otras a las leyes 2069 de 2020, la ley 1014 de 2006 y la ley 789 de 2002 y la ley 2337 de 2023; complementada con disposiciones relacionadas con el acceso al sistema de compras públicas a empresas lideradas por personas con discapacidad, el incentivo a la vinculación de estas personas, objeto de la especial protección del Estado, en las instancias de dirección y liderazgo de las diferentes unidades productivas; reglas en materia de formación y capacitación para la inclusión así como de actualización de las medidas adoptadas en las Políticas Públicas así como de los diferentes instrumentos de intervención del Estado, con fundamento en las evaluaciones y seguimientos a resultados e impactos de las medidas adoptadas. En este sentido, la disposición normativa, propende por el empoderamiento económico de este segmento poblacional, al tiempo de incentivar la generación de nuevas unidades productivas bajo una visión o enfoque de inclusión.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

De conformidad con lo previsto en la Carta Constitucional, así como el marco convencional vigente, a Colombia le asiste el deber de promover la inclusión efectiva de las personas con discapacidad, mandato que en consecuencia implica un mandato de fortalecimiento de las garantías constitucionales y los derechos de las personas con discapacidad, así como el establecimiento de disposiciones y medidas que propendan por el goce efectivo de sus derechos, a saber, las personas cuidadoras o asistentes personales. En este sentido, la mencionada disposición normativa, propende por el empoderamiento económico y productivo de personas objeto de la especial protección constitucional del Estado, o directamente relacionados con la garantía de protección efectiva de los derechos de otras personas reconocidas como vulnerables, como

principales y más directos apoyos en miras de una participación real como actores fundamentales de la sociedad.

En este sentido, con la iniciativa sometida a consideración del legislativo, se pretende adoptar un marco jurídico de promoción de derechos fundamentales relacionados de manera directa con el empoderamiento económico y las garantías de construcción de una sociedad más igualitaria, a través del establecimiento de medidas que fortalezcan la protección de las personas con discapacidad, en búsqueda de dar condiciones que les permitan aportar de manera efectiva y libre de barreras; en la consolidación de un ecosistema de emprendimiento e innovación empresarial, y liderar la constitución de unidades productivas, con capacidad de impactar de manera positiva a través de la generación de nuevos ingresos al país así como a múltiples familias que puedan encontrar una opción laboral en este nuevo ecosistema de desarrollo. Desarrollo que involucra además del empoderamiento económico a través del establecimiento de garantías para el desarrollo de unidades productivas; el empoderamiento individual de las personas con discapacidad y el establecimiento de garantías para su acceso real en las instancias de toma de dirección, liderazgo y toma de decisión de las personas jurídicas.

Ahora bien, es importante resaltar, que el Estado Colombiano posee un marco jurídico general en materia de emprendimiento, integrado, entre otras, por las disposiciones normativas, que se plantean, sean modificadas o adicionadas en este proyecto de ley; disposiciones normativas importantes que continuarán aplicándose, como complemento al reconocimiento explícito que se hace en la iniciativa, en relación con fortalecer el componente de inclusión que dispone este proyecto de ley. En relación con la necesidad de fortalecer las disposiciones que propenden por el desarrollo de la innovación empresarial, el emprendimiento y la generación de empresas, la medida planteada resulta oportuna, al establecer un marco que permitirá el desarrollo, o siquiera, el fortalecimiento de una línea de generación de unidades productivas e innovaciones e invenciones, que serán incorporadas dentro de la oferta productiva del país.

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY.

La iniciativa legislativa establece disposiciones en materia de emprendimiento, innovación empresarial y generación de empresas, orientada de manera específica en personas con discapacidad y en personas cuidadoras o asistentes personales de personas con discapacidad, como segmento poblacional relacionado de manera directa con el cumplimiento de las garantías constitucionales y a la especial protección del Estado, como garante de sus derechos, en este sentido; a continuación abordaremos algunos elementos centrales que deberían ser tenidos en cuenta en el trámite del proyecto de ley, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, y a la luz de las realidades de demandas sociales y económicas que justifican la incorporación del planteamiento normativo dispuesto en este proyecto de ley. En este sentido, observaremos.

que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas. En este último caso, dichas medidas no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad¹(Subrayado fuera del texto).

Disposición que establece un marco de acción que compromete al Estado y la sociedad en su conjunto, orientado hacia la abstención de adoptar medidas específicas que pudiesen afectarles, así como de disponer de medidas diferenciales en favor de dicho segmento poblacional. Medidas afirmativas que poseen fundamento tanto de índole constitucional, entre otros, en los artículos 13, 47, 54 y 68 superiores, como de índole convencional, igualmente superiores a los del artículo 93 constitucional, al hacer parte del denominado bloque de constitucionalidad, de nuestro ordenamiento jurídico; como en el derecho convencional, dentro de los que podemos resaltar la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 762 de 2002 así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009.

Esta especial protección constitucional compromete al Estado en la adopción de medidas afirmativas en favor de este segmento poblacional, responsabilidad que de igual forma le es aplicable al legislador, como actor fundamental en la conformación del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio nacional. Al respecto, la Corte Constitucional, recuerda haciendo mención de las personas con discapacidad que:

"La Constitución fija unos deberes precisos para el Estado, de adelantar acciones afirmativas en favor de todas aquellas personas que se encuentran en las mencionadas circunstancias, a quienes debe garantizar no solo las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica, sino, sobre todo, a fin de lograr su integración real a la sociedad. Si el Estado omite diferenciar positivamente en los eventos de personas en situación de discapacidad, permite que la condición natural de desigualdad y desprotección en que se hallan se mantenga y les impide participar e integrarse socialmente, ejercer plenamente sus prerrogativas y asumir sus obligaciones; en otros términos, vulnera sus derechos fundamentales." (Subrayado fuera del texto).²

Frente a la misma temática, la Honorable Corte Constitucional indicó que:

Nuestra Carta Política enfatiza el amparo reforzado que deben gozar las personas con discapacidad en varios de sus artículos. Así, el artículo 13 de la Carta, establece que "el Estado

¹ Sentencia C-606 del primero (1°) de agosto de dos mil doce (2012), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Doctora Adriana María Guillón Arango, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-606-12.htm>

² Sentencia T-097 del veintidós (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016), Corte Constitucional, Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-097-16.htm>

3.1.LA INICIATIVA LEGISLATIVA, RESPONDE Y SE ENMARCA DE MANERA PLENA A MANDATOS SUPERIORES A LA LUZ DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO CONVENCIONAL

La propuesta normativa, prevista en este proyecto de ley, responde de manera plena a los fines mismos del Estado, respetando en su integridad al ordenamiento jurídico vigente y contribuye a la consolidación del modelo social y de derechos humanos en la discapacidad, así como al cumplimiento de la responsabilidad de inclusión establecida al legislador, en respeto del mandato de inclusión del que es garante el Estado en su conjunto.

3.1.1. Las personas con discapacidad y la garantía de especial protección, a la luz del derecho constitucional y del derecho convencional, y el establecimiento de medidas diferenciales en favor de personas con discapacidad como mecanismo efectivo de dar cumplimiento a la garantía de respeto pleno por sus derechos fundamentales y el deber de protección del Estado frente a este importante segmento poblacional.

El segmento poblacional de personas con discapacidad goza de especial protección, lo anterior a la luz de la Carta Constitucional, como de Convenciones que comprometen al Estado Colombiano en su garantía, al respecto la Corte Constitucional estableció que:

las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población. En la normatividad internacional, constitucional y legal está prescrito que el concepto de personas en situación de discapacidad engloba a "aquellas personas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás". En dicho colectivo se encuentran las personas con limitación, con alguna deficiencia, con alguna discapacidad y las personas minusválidas. Dicha terminología no debe ser entendida de manera lineal sino comprensiva, ya que debe incluir las deficiencias físicas o mentales de carácter temporal y permanente que implique limitaciones en las funciones y estructuras corporales, restricciones o barreras en el acceso. Por ende, las personas en situación de discapacidad deben ser tuteladas en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole

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," norma de la que se deriva directamente una obligación de contenido positivo en cabeza de las autoridades, consistente en adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr una igualdad real de trato, condiciones, protección y oportunidades entre los asociados, no simplemente en términos formales o jurídicos.

El artículo 47 Superior, señala la obligación del Estado de adelantar "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 54 de la Carta dispone que es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y capacitación 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." El artículo 68 de la Carta instituye como obligaciones especiales del Estado la "erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales.

*Si bien es cierto la terminología utilizada en estos los artículos 47, 54 y 68 superiores no fue homogénea ni plenamente consistente con las definiciones técnicas de los términos aplicables a las personas con discapacidad, estas disposiciones resaltan, tal como lo ha señalado la Corte en anteriores oportunidades, la voluntad inequívoca del constituyente de "eliminar, mediante actuaciones positivas del Estado y de la sociedad, la silenciosa y sutil marginación de las personas con cualquier tipo de discapacidad, que se encuentra arraigada en lo más profundo de las estructuras sociales, culturales y económicas predominantes en nuestro país, y es fundamentalmente contraria al principio de dignidad humana sobre el que se construye el Estado Social de Derecho"*³

En este sentido, con la iniciativa legislativa colocada a consideración del Congreso de la República, se plantea el establecimiento de medidas específicas de promoción del emprendimiento de personas con discapacidad, que obedece de manera plena, a la búsqueda del establecimiento de una política pública de promoción del emprendimiento, la generación de empresas y la innovación en este segmento poblacional, que propenda precisamente por desarrollar un enfoque de inclusión que entienda las realidades propias del segmento poblacional y establezca garantías reales tendientes a la eliminación de barreras frente a los mismos para el acceso real a ecosistemas de emprendimiento e innovación empresarial, empoderando al

³ Sentencia C-804 del once (11) de noviembre de dos mil nueve (2009), Corte Constitucional, Magistrada Ponente, Doctora María Victoria Calle Correa, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-804-09.htm>

segmento poblacional y permitiendo su integración real a la sociedad, para el presente caso desde el punto de vista productivo.

3.1.2. El Estado como garante de la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

De conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional⁴, "El Estado Colombiano debe, a través de todos sus estamentos, garantizar a todas las personas el efectivo goce de sus derechos constitucionales.", mandato que debe cumplirse bajo parámetros claros, previstos por el mismo Alto Tribunal Constitucional, quien establece qué.

dicho mandato, la protección que debe brindarse a las personas en condición de discapacidad debe ser integral, en el entendido de que, tratándose de un grupo poblacional tradicionalmente discriminado y marginado, corresponde a todas las ramas del poder público, garantizar la igualdad plena de estas personas frente a todos los integrantes de la sociedad en cuanto al acceso a la educación, trabajo, salud, pensiones, libertades y demás prerrogativas que, en definitiva, les permita gozar de una vida digna, deber que además de estar contenido en la Constitución, también se encuentra consignado en diferentes instrumentos internacionales y normas jurídicas expedidas por el legislador.⁵

Mandato que, al estar previsto, para todas las ramas del poder público, involucra de manera directa al legislador, tal y como podremos observar, con posterioridad en la presente, exposición de motivos; y que al involucrar a la totalidad de las ramas establece un conjunto de obligaciones puntuales, que de manera general han sido puntualizados por la Corte quien, recordando los estipulados previstos por la sentencia T-093 de 2016 estableció qué.

los mandatos constitucionales se infiere que el Estado tiene las siguientes obligaciones: i) otorgar las condiciones necesarias para que las personas en situación de discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones a los demás; ii) sancionar los malos tratos o abusos que se presenten y a su vez, el deber de velar por la protección integral de las personas que se encuentra

⁴ Sentencia T 575 del trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Doctor Alejandro Linares Cantillo, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-575-17.htm>

⁵ Sentencia T 575 del trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Doctor Alejandro Linares Cantillo, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-575-17.htm>

en circunstancia de vulnerabilidad; y por último; iii) adelantar diversas políticas públicas en las que se contemple, la previsión, rehabilitación e integración social de los grupos de especial protección⁶,

Mandatos que, para el caso en concreto del legislador, tienen desarrollo autónomo, tal y como lo observaremos a continuación.

3.1.3. El mandato de promoción de los derechos de personas con discapacidad, como regla de actuación del legislador.

La Carta Constitucional incorporó el mandato a las diferentes instancias estatales, de orientar sus actuaciones en pro de la garantía de respeto pleno por los derechos, para el caso, en concreto, de las personas con discapacidad; mandato que para el concreto que nos asiste, establece entre otras obligaciones de abstenerse de hacer, en el sentido de restringirle la posibilidad de.

(i) "adoptar medidas discriminatorias" y (ii) "desconocer la especial protección que se debe a las personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta". Primero, a la luz del inciso 1 del artículo 13 de la CP, el legislador debe "abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas que conduzcan a agravar o perpetuar su situación de exclusión, marginamiento o discriminación", así como "evitar qué medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad".⁷

Mandato complementado con un deber específico hacer, que tal y como lo indico la misma Corte Constitucional, en pronunciamiento jurisprudencial implica un deber de actuación consistente en qué.

Este deber específico de protección se traduce en una "obligación de hacer" concreta a cargo del legislador, consistente en incluir tales sujetos, así como aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos

⁶ Sentencia T 575 del trece (13) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Doctor Alejandro Linares Cantillo, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-575-17.htm>

⁷ Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Doctor Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>

sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.⁸

En el mismo sentido, continúa el Alto Tribunal Constitucional por determinar de manera específica el alcance del mandato constitucional frente al legislador a la luz del derecho a la igualdad, indicando qué.

A la luz de los incisos 2 y 3 del artículo 13 Superior, "el legislador debe promover y proteger los derechos de las personas en situación de discapacidad y, por tanto, debe "(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su (...) integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación.⁹

Deber de protección que en concepto del Alto Tribunal Constitucional

se traduce en una "obligación de hacer" concreta a cargo del legislador consistente en incluir tales sujetos, así como aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

De los estipulados previstos, es observable el mandato específico establecido al congreso de la República en materia de adoptar medidas diferenciales que propendan por la mayor garantía de respeto por los derechos fundamentales de las personas con discapacidad. En este sentido, la disposición normativa se desarrolla en cumplimiento pleno del mandato constitucional, depositado a esta corporación en su conjunto, como legislador, en el sentido de incorporar a su ordenamiento jurídico disposiciones que reconozcan las necesidades diferenciales de este segmento poblacional, en el acceso a la promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la creación de empresas.

3.1.4. El modelo social y de derechos humanos de comprensión de la discapacidad, un cambio de visión que exige de una adecuación de nuestro ordenamiento

⁸ Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Doctor Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>

⁹ Sentencia C-329 del veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), Corte Constitucional, Magistrado Ponente, Doctor Carlos Bernal Pulido, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-329-19.htm>

jurídico, que alcanza, la adecuación de los ecosistemas de emprendimiento, innovación empresarial y creación de empresas.

El Estado Colombiano y de manera general, múltiples Estados, han avanzado en diversas comprensiones frente al abordaje de la discapacidad, evolución que ha implicado a su vez un cambio de perspectiva reciente en la comprensión de la discapacidad, implica un avance significativo en materia de garantía de respeto por derechos fundamentales de personas con discapacidad al interior del territorio nacional, evolución descrita por (Palacios, 2008)¹⁰ y reconocida por la Honorable Corte Constitucional en repetidas oportunidades¹¹, cambio de perspectiva descrito por este Alto Tribunal Constitucional, referenciando a (Palacios, 2008)¹² describiendo qué.

La discapacidad ha sido comprendida desde distintas perspectivas a lo largo de la historia. Existe una primera etapa en la que esta población era marginada de la sociedad en general por considerar su impedimento como una imposibilidad para aportar a los intereses de la comunidad. Este es el modelo de prescindencia, el cual asociaba la discapacidad a creencias religiosas o espirituales y consideraba que esta población no era "normal" y se decidía apartarla. Posteriormente, el modelo médico-rehabilitador reconsideró la percepción de la discapacidad y aceptó que las personas con discapacidad podían contribuir a la sociedad. Las causas de la discapacidad ya no eran religiosas, sino científicas y podían ser tratadas a través de procedimientos médicos. Este modelo reconoció derechos a las personas con discapacidad, pero a través del lente del diagnóstico médico y su posible rehabilitación.

Finalmente, la perspectiva actual y vigente, comprende la discapacidad desde el modelo social, el cual sostiene que el origen de la discapacidad no atiende a factores religiosos o médicos, sino sociales. En otras palabras, comprende que la discapacidad no es del sujeto, sino que surge de las barreras externas asociadas a la comunidad en general. Parte del reconocimiento de goce y ejercicio de los derechos humanos a favor de todas las personas con discapacidad. Los principios esenciales del modelo social de discapacidad son la autonomía e independencia, la dignidad humana, la igualdad, la inclusión, la accesibilidad universal, entre otros.

Sobre este nuevo paradigma, la doctrina sostiene que parte de dos presupuestos: (i) las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad. Esto se fundamenta en el principio de la dignidad humana que comprende al ser humano como un fin y no como un medio; y (ii) la

¹⁰ Agustín Palacios, El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cerni es No 36, Editorial CINCA, Julio de 2008, disponible en sitio Web https://www.uv.mx/bendhufiles/2021/11/El_modelo_social_de_la_discapacidad.pdf

¹¹ Entre otras, en la Sentencia C.025 del cinco (5) de febrero de dos mil veintiuno (2021), Corte Constitucional, Magistrada Sustanciadora Dra. Cristina Pardo Schiesinger, disponible en Sitio Web <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-025-21.htm>

¹² Idem.

discapacidad es generada por factores sociales y estructurales que deben ser modificados para garantizar que esta población goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones. Sobre este segundo presupuesto, se ha señalado que "no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las limitaciones de la propia sociedad, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social.

En el mismo sentido (Morales. 2021) recuerda cómo, la estabilidad laboral reforzada por condiciones de salud no es un tema nuevo en Colombia, resaltando qué.

A lo largo de la historia, ha existido cuatro modelos de atención a la discapacidad: (i) el de la prescindencia, según el cual una persona con discapacidad no tiene nada que aportar a la sociedad; (ii) el de la marginación, para el cual son "anormales" y, por ello, deben estar segregadas todas las personas que tienen alguna situación de incapacidad; (iii) el modelo médico o rehabilitador, cuya premisa es que cualquier persona con condición de discapacidad debe curarse, con el fin de que pueda ser parte activa de la sociedad, y (iv) el modelo social. Nace a finales de los años noventa y entiende que el contexto socioambiental, capaz de influir en una persona con discapacidad, es protagonista en estas circunstancias. Deja de lado la atención en el individuo, para enfocarse en las barreras que el entorno le impone y el rol principal de la sociedad en su manejo y atención.¹³

Este modelo se integra a nuestro ordenamiento jurídico con la incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a través de la ley 1346 de 2009, entrando materialmente en vigor en 10 de junio de 2011, dejando atrás el modelo médico o rehabilitador acogido en la ley 361 de 1997. En el mismo sentido (Morales. 2021) resalta qué.

Bajo el modelo social, son el Estado y la sociedad (y no el individuo) los obligados a desarrollar un entorno en el que no existan barreras que perpetúen la diferencia de acceso a los derechos que genera la discapacidad. Es así como la Ley 1246 del 2009 tiene por objeto "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 la discapacidad".

El modelo social hace una distinción clara entre los conceptos de deficiencia y discapacidad. La discapacidad es un estado que evoluciona a lo largo del tiempo. Es la consecuencia de la interacción entre personas con deficiencias y las barreras que estas deben enfrentar, cuando su

¹³ El modelo social de discapacidad: Aplicación en Colombia, Gabriela Delgado Morales, *Ámbito Jurídico*, 15 de marzo de 2021 disponible en sitio web <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/civil-y-familia/el-modelo-social-de-discapacidad-aplicacion-en-colombia>

entorno les impide una participación igualitaria, plena y efectiva en la sociedad. A la luz del modelo social, puede ocurrir, entonces, que un empleado con imposibilidad en la movilidad de sus piernas no esté en condición de discapacidad para desempeñarse en labores como ingeniero de sistemas, por ejemplo. La deficiencia en sus piernas no le impide desarrollarse en su campo profesional. Calificar una incapacidad total y conjunta por deficiencia en solo algunos órganos, que no necesariamente obstaculizan el desarrollo de la labor profesional, sería ir en contravía de las disposiciones del modelo social de discapacidad.¹⁴

Este cambio de visión frente a la concepción de la discapacidad exige de la incorporación específica de medidas que propendan por la consolidación de esta visión, en nuestro ordenamiento jurídico; para el caso en concreto en la consolidación de un marco integral de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la creación de empresas, orientado a la generación de ingresos que garanticen el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad de manera directa o a través de su asistente o persona cuidadora; bajo una visión de brindarles las condiciones de accesibilidad que les permita materializar sus innovaciones, emprendimientos e ideas de negocio.

En este sentido, con esta propuesta legislativa, se somete a consideración del Congreso de la República una visión que busca garantizar la integración real de las personas con discapacidad en los ecosistemas de emprendimiento e innovación empresarial; así como de la generación autónoma de ingresos, al tiempo de permitirles contribuir en igualdad de condiciones a la consolidación de nuevas unidades productivas en el territorio nacional.

3.1.5. La protección de personas cuidadoras o asistentes personales como mecanismo idóneo de protección a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

Recientemente, fue sancionada la ley 2297 de 2023, "Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones", surgida tras el cumplimiento de la totalidad de trámites, previstos en el proceso legislativo a partir de la acumulación del proyecto de Ley No. 041 de 2020C "Por medio del cual se establecen medidas efectivas y oportunas en materia de formación, atención en salud física y mental y generación, ingresos a los cuidadores familiares e informales de personas con discapacidad en situación de dependencia funcional y se dictan otras disposiciones", de autoría del H.R. Oscar Leonardo Villamizar Meneses.

¹⁴ Idem.

Acumulación dada con el proyecto de Ley No. 267 de 2020C "Por medio de la cual se promueve la visibilización de los cuidadores de personas con discapacidad, se incentiva su formación, acceso a empleo, emprendimiento y generación de ingresos y se dictan otras disposiciones" de coautoría de alrededor de diecisiete congresistas a saber, H.S. Arturo Char Chaljub, H.S. Laura Ester Fortich Sánchez, H.S. Ruby Helena Chagüi Spath, H.S. John Harold Suárez Vargas, H.S. Aydee Lizarazo Cubillos, H.S. Richard Alfonso Aguilar Villa, H.S. Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.S. Emma Claudia Castellanos, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Ángela Patricia Sánchez Leal, H.R. Teresa De Jesús Enriquez Rosero, H.R. Christian José Moreno Villamizar, H.R. Adriana Magali Matiz Vargas, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.R. Juan Carlos Wills Ospina, H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez, H.R. Edward David Rodríguez, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri.

Disposición normativa, que estableció, entre otras, un mandato de promoción del emprendimiento de este segmento poblacional, que sería fortalecido por las disposiciones previstas en la presente norma; así como múltiples disposiciones tendientes a reconocer la relación que existe entre la importante labor por realizada por estas personas en pro, del efectivo ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; así como una definición específica frente al alcance de dicha denominación, al respecto el artículo 4b, establece de manera directa que.

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

Definición, en la que el Estado Colombiano, reconoce una importante realidad, y es el hecho que existen múltiples acciones y en consecuencia derechos fundamentales individuales, que sin su asistencia no podrían llegar a garantizarse, en la vida de una persona con discapacidad. Reconocimiento que coincide con el realizado desde el derecho convencional, entre otras, en "la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad" la cual, en su artículo 19, establece de manera puntual, dentro de los propósitos de la mencionada norma, que.

Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliar, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de esta. (Subrayado fuera del texto).

Disposiciones que implican, per se, un reconocimiento frente al papel determinante que existe en estas personas y la relación directa con la protección de los derechos fundamentales de la persona con

discapacidad, que requiere del cuidado; siendo completamente inviable, garantizar los derechos del segundo, sin el empoderamiento del primero; tal y como la plantea esta iniciativa legislativa.

Haciendo referencia de manera puntual a la generación de un ingreso que garantice derechos fundamentales básicos, asociados de manera directa al respeto de la dignidad humana, tales como el derecho al mínimo vital; en múltiples oportunidades, especialmente en personas con discapacidad que poseen una imposibilidad material de laborar o generar ingresos; su garantía depende de manera exclusiva del hecho que la persona cuidadora requiera un ingreso; resultando de natural importancia el empoderamiento y el establecimiento de garantías para la generación de ingresos, a la persona cuidadora, tal y como lo pretende esta propuesta de ley de la República.

En este sentido, el abordaje conjunto de un mandato de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y el impulso de la empresa no limitada a personas con discapacidad, sino que resulta de total necesidad hacer extensible, la misma garantía a la persona cuidadora o asistente personal, como mecanismo idóneo para garantizar el acceso a los beneficios del emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial, así como del empoderamiento, el liderazgo y la capacidad de dirección a la totalidad de personas con discapacidad; incluyendo a aquellas personas que con razón a su discapacidad, no podrían desarrollar una actividad personal de generación de ingresos o desarrollo de ideas de negocio de manera autónoma.

3.2. MERCADO LABORAL EN POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD.

De conformidad con lo indicado por el Boletín Técnico de Mercado Laboral, Población en condición de discapacidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE¹⁵, en informe publicado el 15 de enero de 2024.

Durante el trimestre móvil septiembre - noviembre 2023, la tasa global de participación (TGP) de la población con discapacidad fue de 25,2%, en comparación con la TGP de la población sin discapacidad de 66,4%, lo que significa una diferencia negativa de 41,2 puntos porcentuales (p.p.) entre ambas poblaciones. En cuanto a la tasa de ocupación, se evidencia que hay una diferencia negativa de 37,7 p.p. entre la población con discapacidad y sin discapacidad, pues para la primera, esta tasa fue de 22,6% y para la segunda de 60,3%. Por otro lado, al observar la tasa de desocupación se evidencia que hay una diferencia de 1,1 p.p. dada por una tasa de 10,2% para la población con discapacidad y 9,1% para las personas sin discapacidad.

¹⁵ Boletín Técnico de Mercado Laboral Población en condición de discapacidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2024), disponible en Sitio Web https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bolet-GEIHM_PD-sep-nov2023.pdf

Total nacional			
Tasas	Población con discapacidad	Población sin discapacidad	Diferencia
TGP	25,2	66,4	-41,2
TO	22,6	60,3	-37,7
TD	10,2	9,1	1,1

Tomado de Boletín técnico – Mercado Laboral población con discapacidad; Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bof-GEIHMLPD-sop-nov2023.pdf>

Información que puede ser complementada con las cifras relacionadas con lo previsto por el mismo boletín técnico en relación con la posición ocupacional de la población con discapacidad; al respecto se da cuenta de los siguientes datos.

Posición ocupacional	Población con discapacidad		Población sin discapacidad	
	Total	Distribución (%)	Total	Distribución (%)
Ocupados total nacional	497	100	22.628	100
Trabajador por cuenta propia	266	53,4	9.379	41,4
Obrero, empleado particular	140	28,2	9.935	43,9
Trabajador familiar sin remuneración	26	5,2	403	1,8
Jornalero o peón	20	4,0	738	3,3
Obrero, empleado del gobierno	19	3,8	867	3,8
Empleado doméstico	16	3,3	666	2,9
Patrón o empleador	11	2,2	626	2,8

Tomado de Boletín técnico – Mercado Laboral población con discapacidad; Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bof-GEIHMLPD-sop-nov2023.pdf>

De conformidad con estos datos, es evidenciable, que la posición de trabajador por cuenta propia es la que mayor participación ofrece a este segmento poblacional; en igual sentido, que la posición de empleado particular representa, porcentualmente, una cifra muy inferior a la de población sin discapacidad; que la posición de trabajo familiar no remunerado, es mucho mayor que la de población sin discapacidad; al igual

que la posición de jornalero o peón de igual forma representa más que en personas sin discapacidad en los índices de ocupación. En el concepto relacionado con empleo público se observa una participación igualitaria, una mayor participación en el concepto de empleado doméstico; pero una participación significativamente baja en relación con personas con discapacidad en el componente de patrones o empleadores.

La iniciativa legislativa sometida a consideración del Congreso de la República busca adoptar medidas específicas que tenderían a impactar de manera favorable, incentivando la mayor participación de este segmento poblacional, permitiendo la ocupación de un mayor número de personas con discapacidad, cualquiera en los componentes de trabajador por cuenta propia, así como de patrón o empleador; a través de su empoderamiento, que le permita crear emprendimientos y empresas; así como desarrollar las innovaciones empresariales y las ideas de negocios. Dotándole de esta forma de mayores herramientas que le permitan generar ingresos que contribuyan a la garantía de respeto por su dignidad humana; así como su participación como empleado particular, a través del establecimiento de incentivos a la contratación de personas con discapacidad y su vinculación en instancias de dirección y toma de decisión de las personas jurídicas.

3.3 LA INICIATIVA LEGISLATIVA, UN INSTRUMENTO DE AVANCE HACIA UN MUNDO SIN BARRERAS, CONTRIBUYENDO AL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS COMO ESTADO A TRAVÉS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La disposición legislativa, colocada a consideración del Congreso de la República, contribuyen integralmente al cumplimiento de los compromisos adquiridos desde el Gobierno Nacional, pero más aún, adquiridos como Estado, a través del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, y de manera previa al abordaje de la disposición específica relacionada con la inclusión productiva de los segmentos poblacionales a que refiere la norma; debemos resaltar, que la misma resulta completamente coherente y directa, cualquiera con los énfasis explícitamente definidos en la introducción de las Bases del Plan¹⁶, disponiendo mandatos de promoción de estructuras productivas; que propendan por la creación de riqueza para cerrar brechas a la discriminación¹⁷; para el caso en concreto, de esta iniciativa legislativa, de personas con discapacidad así como de sus asistentes personales.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2023) Dirección Nacional de Planeación DNP, disponible en sitio web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2028.pdf> pág. 27.

¹⁷ *Ibidem* pág. 29

En igual sentido, la iniciativa legislativa se orienta como un instrumento, orientado al cumplimiento, de los compromisos adquiridos en las transformaciones que componen el Plan Nacional de Desarrollo; con una relación directa, con las transformaciones “ (2) Seguridad humana y justicia social. (3) Derecho humano a la alimentación.”¹⁸; a través del empoderamiento económico y productivo de un segmento poblacional, con afectaciones sociales históricas que han justificado el mandato de especial protección constitucional ya referido de manera previa en esta exposición de motivos.

Empoderamiento que propende por la garantía de respeto integral por la Dignidad Humana de la Persona, lo cual pasa, naturalmente, por el establecimiento de herramientas que le garanticen la generación de ingresos que solventen, entre otras siquiera, su mínimo vital, directamente relacionado con el derecho a la alimentación, acertadamente incluido como eje de transformación en las mencionadas bases del Plan. Complementado con disposiciones que propenden por el fortalecimiento de la capacidad productiva del segmento poblacional y en consecuencia del país. Completando con disposiciones específicas que propenden por la convergencia regional en este segmento poblacional, estableciendo disposiciones específicas que propenden por el empoderamiento económico de personas con discapacidad y cuidadoras o asistentes personales con presencia en la Ruralidad y la Ruralidad dispersa Colombiana.

En igual sentido, la iniciativa legislativa, plantea el desarrollo de estrategias de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la generación de empresas con enfoque de inclusión, propendiendo por la consolidación de un país, que avance en contribuir a la construcción de un mundo sin barreras; tal y como lo plantea el Plan de Desarrollo a través de sus Bases, en las consideraciones y compromisos relacionados con los “actores diferenciales para el cambio – 7. Garantías hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad”,¹⁹

Al respecto, el mencionado acápite de las Bases del Plan nacional de Desarrollo establece el mandato de propender desde el Estado en pro de garantizar.

1. Una gobernanza sólida para potenciar la garantía de derechos de la población con discapacidad.

Garantizar la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad requiere de una institucionalidad robusta, responsable de la discapacidad en el país y de un marco normativo y de política pública orientado a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Se fortalecerá el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) para que la oferta institucional de servicios a esta población responda de manera adecuada a la implementación de los

¹⁸ *Ibidem* pág. 32
¹⁹ *Ibidem* pág. 266

compromisos asumidos por el Estado colombiano, contemplados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPCD).²⁰

Mandato al que esta iniciativa legislativa, contribuiría de manera real a cumplir; estableciendo un marco jurídico que propende por el establecimiento de medidas específicas que promuevan el empoderamiento y el liderazgo de este segmento poblacional, al tiempo de fortalecer las garantías de respeto de derechos fundamentales así como de los compromisos asumidos por Colombia a nivel internacional, en el marco del derecho convencional, superiores a la luz de nuestra carta constitucional; relacionados de manera directa con el respeto pleno de su dignidad humana.

En igual sentido, las mencionadas Bases del Plan Nacional de Desarrollo, establece un mandato de establecimiento de cifra confiable que permitan una actuación pertinente, del Estado; al respecto, establece.

2. Cifras confiables para una acción pertinente.

Se disponen de diferentes fuentes de información sobre las personas con discapacidad, y ello dificulta tener claridad sobre los datos fundamentales que puedan orientar la política pública. (...)²¹

Mandato al que contribuya, esta iniciativa legislativa, estableciendo mandatos específicos en materia de disposición de información relacionada con la generación de emprendimientos, empresas, así como de innovaciones empresariales, con participación directa o propensión por el fortalecimiento de la garantía del respeto por derechos fundamentales de este segmento poblacional. Mandato previsto en este proyecto de ley, que es complementado con el deber de actualización de la política pública del Estado en la materia, con fundamento en los resultados de impacto social de las mismas, propendiendo por una mejora continua que establezca una progresividad real en el sentido de la eliminación de las brechas y las barreras de accesibilidad a este segmento poblacional.

En relación con el sector trabajo y el sector educativo, de igual forma, establece compromisos de promoción en cabeza del Estado; al respecto establece.

3. Educación y trabajo inclusivos para garantizar autonomía e independencia.

La educación y el empleo son las herramientas esenciales para el desarrollo de capacidades de las personas con discapacidad, siendo mecanismos que ayudan a reducir la pobreza.

²⁰ *Ibidem* pág. 266 - 267
²¹ *Idem*.

Se ampliará la cobertura educativa, teniendo como meta final la universalización de la atención. Se reforzarán las acciones y la financiación para la aplicación del Decreto 1421 de 2017 sobre educación inclusiva y se adoptarán las medidas para garantizar el tránsito armónico efectivo al sector educativo para los niños con discapacidad que egresan de las modalidades de atención a la primera infancia del ICBF. También se tomarán acciones para eliminar de manera progresiva la atención segregada de las personas con discapacidad en educación. Se implementará una estrategia de búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes con discapacidad para garantizar su acceso, participación, permanencia y promoción en el sistema educativo desde el nivel preescolar hasta la educación superior. (...)

En materia laboral se implementarán los lineamientos de la política pública de trabajo digno y decente y se promoverá la creación de condiciones dignas y justas de acceso al trabajo, que redunden en un mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas. Para ello, se ampliará la oferta institucional de programas de formación para el trabajo y desarrollo humano inclusivos y accesibles con perspectiva de discapacidad. (...)

Se implementarán estrategias para que banca pública incluya criterios diferenciales en su oferta de líneas de crédito para que las personas con discapacidad puedan acceder a recursos para financiar sus emprendimientos. (Subrayado fuera del texto)²²

En relación con estos compromisos, la iniciativa legislativa, establece disposiciones relacionadas con los procesos de formación en emprendimiento, innovación y generación de empresas, directamente relacionados con los compromisos referidos, y adquiridos por el Estado, de conformidad con el mencionado acápite; estableciendo mandatos que tienden al fortalecimiento de la accesibilidad en dichos sectores; complementados con mandatos de promoción directa del emprendimiento con enfoque incluyente, mandato que coincide de manera plena, con el acápite final relacionado en las mencionadas Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Disposiciones que son adecuadamente complementadas con el componente de accesibilidad para la inclusión social y productiva de este segmento poblacional; al respecto establece.

4. Accesibilidad para inclusión social y productiva de las personas con discapacidad.
Se formulará e implementará el Plan Nacional de Accesibilidad que definirá las estrategias y acciones que garanticen la accesibilidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

²² Ibidem, pág. 267 – 268.

se impulsará su representatividad, participación y colaboración entre organizaciones, bajo el principio de libre asociación. Se adelantarán las gestiones institucionales conducentes a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se reglamentará y se pondrá en funcionamiento el mecanismo independiente para la promoción, protección y supervisión del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad previstos en la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad.²⁵

La propuesta sometida a consideración del Congreso de la República a través de este proyecto de ley establece de igual forma disposiciones tendientes a reconocer e incentivar el liderazgo en el sector asociativo y de generación de emprendimiento y empresas; disposiciones directamente relacionadas con el compromiso adquirido y ya referida, desde el Estado Colombiano, a través del Plan Nacional de Desarrollo.

En relación con el establecimiento de perspectivas que reconozcan las realidades y necesidades propias de este segmento poblacional, son de igual forma acogidas en la iniciativa legislativa; en relación con ellos, las mismas disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo establecen qué.

7. Interseccionalidad que reconozca las opresiones adicionales que enfrenta la población con discapacidad.
La perspectiva de discapacidad será tenida en cuenta en toda la gestión del Estado. En toda la administración pública se deberán incorporar los estándares nacionales e internacionales que se han desarrollado con perspectiva interseccional y territorial de forma transversal, reconociendo las realidades que acompañan la experiencia de las personas con discapacidad en lo que tiene que ver con el ejercicio de derechos. (...)²⁶

En este sentido, el proyecto de ley establece mandatos de inclusión a personas con discapacidad en los diferentes instrumentos de intervención del Estado, así como de política pública en materia de emprendimiento; aspectos directamente relacionados con el mencionado, compromiso asumido por el Estado, a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Coherencia del proyecto de ley que de igual forma se encuentra con el articulado del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones, tal y como será relacionado, con posterioridad, en esta exposición de motivos (en el acápite de Impacto Fiscal) de la iniciativa.

3.4. Emprendimiento, innovación empresarial y empresas, como fuente de desarrollo del país.

²⁵ Ibidem, pág. 269 - 270
²⁶ Idem.

Además, se adoptarán e implementarán programas de formación y apropiación digital para el desarrollo de habilidades y competencias digitales dirigidos a las personas con discapacidad. Se adoptarán las medidas para la implementación del Tratado de Marrakech para facilitarles el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso.²³

El proyecto de ley, de igual forma, contribuye en este fin, a través del fomento de la innovación, como instrumento de desarrollo de nuevos elementos que contribuyan al fortalecimiento de la accesibilidad y la eliminación de barreras a personas con discapacidad. Innovaciones que naturalmente podrán incluir desarrollos de sistemas, así como de tecnologías y otras modalidades que contribuyan a dicho fin. Las mismas bases del Plan establece compromisos en términos de materialización de la igualdad; fin al que este proyecto de ley, tiene la misionalidad de contribuir; al respecto, establece.

5. Materialización de la igualdad ante la ley y de la garantía del acceso a la justicia.

La garantía de la capacidad legal de personas con discapacidad conseguida con la expedición de la Ley 1996 de 2019 aún enfrenta grandes retos para ser una realidad. Se implementarán estrategias pedagógicas para educar a la propia población con discapacidad, sus familias y cuidadores en la comprensión de la referida y el impacto que tiene en sus vidas. Para esto, se adoptarán estrategias de comunicación y capacitación para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y sus familias, para el reconocimiento de sus derechos de capacidad legal y toma de decisiones con apoyos en actos jurídicos, conforme a las disposiciones de la ley. Se asignarán recursos que fortalezcan a los operadores jurídicos que tienen que aplicar esta Ley.²⁴

Disposición que establece mandatos de formación de personas con discapacidad, así como de las personas cuidadoras o asistentes personales, disposiciones directamente relacionadas con las previstas por el proyecto de ley; donde se establece un mandato de formación innovadora, productiva y de liderazgo; al tiempo de establecer condiciones que fortalecen la garantía de accesibilidad a la oferta institucional existente, en la materia.

Finalmente, en el mencionado acápite, se establecen imperativos relacionados con el empoderamiento y la garantía de libre asociación a este segmento poblacional; en lo que refiere, establece.

6. Un movimiento social de discapacidad cohesionado que incida en asuntos públicos.
(...)

²³ Ibidem pág. 268 – 269.
²⁴ Idem.

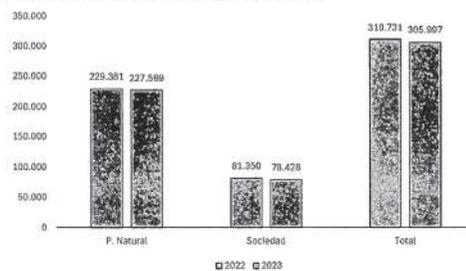
3.4.1. Entorno empresarial y de desarrollo económico del país.

Confecámaras²⁷ en el mes de enero del año 2024, dio conocer el informe de dinámica de creación de empresas, en el que se analiza el comportamiento de la constitución de sociedades y matrícula de personas naturales en el año 2023. Al respecto, dio a conocer algunas cifras que contribuyen a la comprensión de la dinámica empresarial del país, a saber, se resalta qué.

En 2023 se crearon 305.997 unidades productivas, 1,5% menos que en 2022, donde nacieron 310.731 empresas. Del total de unidades registradas durante el 2023, el 74,4% corresponden a personas naturales y el 25,6% a sociedades.

Información que es complementada con cifras más detalladas frente a la dinámica mencionada, de la siguiente forma

Gráfico 1. Unidades productivas creadas según organización jurídica



Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

Tomada de Confecámaras, registro único Empresarial y social; Red de cámaras de comercio, dinámica de creación de empresas en Colombia 2023, vicepresidencia de competitividad y cooperación (2024), pág. 4. Disponible en sitio web <https://confecamaras.org.co/images/Informe-Dinamica-de-creacion-de-empresas-2023.pdf>

²⁷ Confecámaras, Red de cámaras de comercio, dinámica de creación de empresas en Colombia 2023, vicepresidencia de competitividad y cooperación (2024), pág. 2. Disponible en sitio web <https://confecamaras.org.co/images/Informe-Dinamica-de-creacion-de-empresas-2023.pdf>

Dinámica en generación de empresas, que es complementada con información específica, a partir del tamaño de las unidades productivas, al respecto se coloca de presente la siguiente información.

Por tamaño de empresa, se evidenció una reducción del 1,4% en la creación de microempresas, una disminución del 31% en las pequeñas empresas, además de una reducción del 25% y 59% para las empresas medianas y grandes.²⁸

Información que es evidenciable, de conformidad con la siguiente gráfica,

Tabla 1. Unidades productivas creadas por tamaño

Tamaño	2022	2023	Variación %	Contribución
Microempresa	309.107	304.882	-1,4%	-1,4
Pequeña	1.525	1.050	-31,1%	-0,2
Mediana	72	54	-25,0%	0,0
Grande	27	11	-59,3%	0,0
Total	310.731	305.997	-1,5%	-1,5

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

Tomada de Confecámaras, registro único Empresarial y social; Red de cámaras de comercio, dinámica de creación de empresas en Colombia 2023, vicepresidencia de competitividad y cooperación (2024), pág. 4 Disponible en sitio web <https://confecamaras.org.co/images/Informe-Dinamica-de-creacion-de-empresas-2023.pdf>

De conformidad con lo indicado por el mismo informe²⁹, "En 2023, se crearon 78.428 empresas como sociedades, lo que representó una disminución del 3,6% en comparación con las 81.350 empresas creadas en 2022.", información que es complementada con el hecho que "De las sociedades creadas en 2023, 77.505 eran microempresas, 883 pequeñas, 34 medianas y 6 grandes."

Tabla 2. Nuevas sociedades por tamaño

Tamaño	2022	2023	Variación %	Contribución
Microempresa	79.898	77.505	-3,0%	-2,9
Pequeña	1.372	883	-35,6%	-0,6
Mediana	57	34	-40,4%	0,0
Grande	23	6	-73,9%	0,0
Total	81.350	78.428	-3,6%	-0,9

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

²⁸ Idem.

²⁹ Ibidem pág. 5.

Tomada de Confecámaras, registro único Empresarial y social; Red de cámaras de comercio, dinámica de creación de empresas en Colombia 2023, vicepresidencia de competitividad y cooperación (2024), pág. 6 Disponible en sitio web <https://confecamaras.org.co/images/Informe-Dinamica-de-creacion-de-empresas-2023.pdf>

Haciendo referencia a la creación de empresas por organización jurídica, se resalta que,

en 2023 se crearon 227.569 empresas constituidas como personas naturales, lo que representó una disminución del 0,8% en comparación con las 229.381 creadas en 2022. De las empresas constituidas como personas naturales en 2023, 227.377 eran microempresas, 167 pequeñas, 20 medianas y 5 grandes.³⁰

Información presentada gráficamente de la siguiente forma,

Tabla 3. Nuevas empresas de personas naturales por tamaño

Tamaño	2022	2023	Variación %	Contribución
Microempresa	229.209	227.377	-0,8%	-0,8
Pequeña	153	167	9,2%	0,0
Mediana	15	20	33,3%	0,0
Grande	4	5	25,0%	0,0
Total	229.381	227.569	-0,8%	-0,6

Fuente: RUES – Registro Único Empresarial y Social.

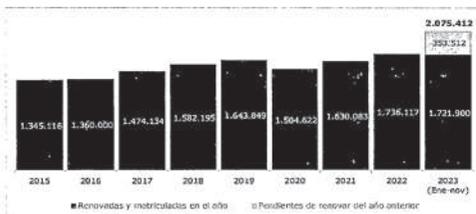
Tomada de Confecámaras, registro único Empresarial y social; Red de cámaras de comercio, dinámica de creación de empresas en Colombia 2023, vicepresidencia de competitividad y cooperación (2024), pág. 6 Disponible en sitio web <https://confecamaras.org.co/images/Informe-Dinamica-de-creacion-de-empresas-2023.pdf>

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de igual forma, dio a conocer información relevante en relación con la materia, al respecto el informe de tejido empresarial³¹, evidencia el comportamiento empresarial en los últimos años al mes de noviembre del 2023, al respecto presenta la siguiente relación de la dinámica en estos años.

³⁰ Ibidem. Pág. 6

³¹ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Informe de Tejido Empresarial Oficina Estudios Económicos Noviembre de 2023. Disponible en el sitio web <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2023noviembre/bee-dv-informe-de-tejido-empresarial-noviembre-2023.pdf.aspx>

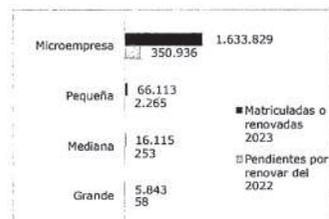
Gráfica 1. Evolución de las empresas activas 2015 -2023



Informe de tejido empresarial Oficina Estudios Económicos Noviembre de 2023. Disponible en el sitio web <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2023noviembre/bee-dv-informe-de-tejido-empresarial-noviembre-2023.pdf.aspx> pág. 7

En relación con las empresas activas por categoría de ingresos, el mismo ministerio indicó que "Las microempresas componen el 95,6% del tejido empresarial entre enero y noviembre de 2023. Las pequeñas empresas representan el 3,3%. Las medianas y grandes empresas son el 0,8% y 0,3% del total nacional de empresas, respectivamente."³²

Gráfica 3. Empresas activas por tamaño 2023



Informe de tejido empresarial Oficina Estudios Económicos Noviembre de 2023. Disponible en el sitio web

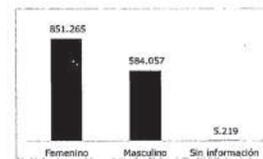
³² Ibidem pág. 9

<https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2023noviembre/bee-dv-informe-de-tejido-empresarial-noviembre-2023.pdf.aspx> pág. 9

En relación con la categorización de empresas activas por categoría de la matrícula, el informe resalta que.

"Las personas naturales representaron el 69,5% (1.440.541) de las empresas activas entre enero y noviembre de 2023.", información representada en la siguiente gráfica. Complementado con una información importante en relación con el género de las personas naturales que efectúan las matrículas. Frente a esto último, el informe resalta que, "Por otro lado, de las personas naturales, el 59,1% reporta ser de género femenino, el 40,5% de género masculino y un 0,4% no reporta información."³³

Gráfica 6. Personas naturales por género 2023



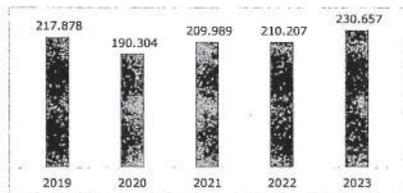
Informe de tejido empresarial Oficina Estudios Económicos Noviembre de 2023. Disponible en el sitio web <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2023noviembre/bee-dv-informe-de-tejido-empresarial-noviembre-2023.pdf.aspx> pág. 11.

En relación con las matrículas canceladas, la información relacionada por el informe indica que, "Las empresas que cancelaron su matrícula mercantil entre enero y noviembre de 2023 aumentaron un 9,7% respecto al mismo periodo del año anterior."³⁴, información resaltada en la siguiente gráfica.

³³ Ibidem pág. 11.

³⁴ Ibidem pág. 14.

Gráfica 9. Empresas canceladas 2019 - 2023 (Enero - noviembre)



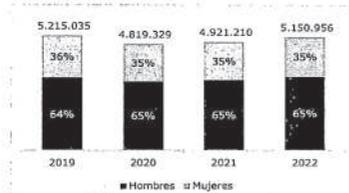
Informe de tejido empresarial Oficina Estudios Económicos Noviembre de 2023. Disponible en el sitio web <https://www.mincit.gov.co/botattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2023/noviembre/bee-dy-informe-de-tejido-empresarial-noviembre-2023.pdf.aspx> pág. 14.

En relación con los micronegocios, resalta qué.

Un micronegocio es la unidad económica (empresa, negocio o persona) con máx. 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios. Incluye operaciones económicas realizadas por unidades informales, subterráneas, ilegales o que forman parte de la producción de los hogares para su consumo final propio. En 2022 el número de micronegocios aumentó un 4,7%. La proporción de mujeres propietarias de micronegocios se ha mantenido alrededor del 65% en los últimos 4 años.³⁵

³⁵ *Ibidem* pág. 19.

Gráfica 12. Evolución de micronegocios desagregado por sexo del propietario 2019-2022



Informe de tejido empresarial Oficina Estudios Económicos Noviembre de 2023. Disponible en el sitio web <https://www.mincit.gov.co/botattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2023/noviembre/bee-dy-informe-de-tejido-empresarial-noviembre-2023.pdf.aspx> pág. 19.

De conformidad con las anteriores cifras, se evidencia la necesidad de intervención que permita fortalecer el índice no solo de generación de unidades productivas, sino de disminución del índice de cancelación de las mismas, aspecto que es abordado por esta iniciativa legislativa de manera puntual a empresas con enfoque de inclusión, lo que permitiría fortalecer un campo determinante, como ecosistema productivo.

3.5. Instrumentos de promoción del emprendimiento y la innovación empresarial previstos por la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa se desarrolla en siete capítulos, incluyendo un acápite de disposiciones generales en el que, entre otras, se establecen claridades en las condiciones que deben cumplir, los emprendimientos, innovaciones y empresas para ser consideradas con enfoque de inclusión, de conformidad con lo previsto por la misma ley; y la vigencia inmediata de la norma; y complementada por los siguientes acápites:

3.5.1. Política Pública de emprendimiento, innovación empresarial y generación de empresas; un instrumento de intervención estatal tendiente a garantizar el respeto por la especial protección constitucional del segmento poblacional de personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales.

La iniciativa legislativa establece un mandato de formulación de Política Pública, tendiente a promover el emprendimiento, la innovación empresarial, así como la generación de empresas con enfoque de inclusión, mandato de política pública que debería dar lugar al establecimiento de planes, programas, proyectos,

estrategias, inversiones y similares, tendientes a crear un ecosistema productivo con capacidad de incluir de manera integral a las personas con discapacidad como a sus asistentes personales.

Mandato que incorpora a su vez lineamientos específicos para su formulación, en los cuales se establecen líneas específicas de actuación tendientes a dotar de herramientas a este segmento poblacional para acceder a un ecosistema de generación de ingresos que contribuyan a la consolidación de condiciones de vida que garanticen el respeto pleno de los derechos de las de las personas con discapacidad, así como de su dignidad humana; al tiempo de dar lugar a nuevos emprendimientos, empresas e innovaciones empresariales.

3.5.2. Fomento del emprendimiento, la innovación empresarial y la generación de empresas con enfoque de inclusión.

A través de este acápite se plantean mecanismos específicos de promoción de instancias de apoyo a las diferentes etapas de desarrollo de los emprendimientos y empresas, así como de las innovaciones empresariales, estableciendo apoyos específicos para la incubación de las mismas, acompañada con mecanismos de asistencia y apoyo a personas con discapacidad y asistentes personales, disponiendo de igual forma de apoyos tecnológicos y de una marca específica de promoción de los ecosistemas productivos en mención.

Medidas que son acompañadas con ajustes específicos a la ley 2069 de 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia", incorporando ajustes a las funciones de Innpulsa Colombia, dotándole de herramientas que le permitan fortalecer la oferta institucional en favor de este segmento poblacional; estableciendo reglas en materia de establecimiento de espacios específicos de promoción de emprendimiento, innovaciones empresariales y empresas con enfoque de inclusión; estableciendo reglas de inclusión a las alianzas para la promoción del desarrollo empresarial y la inclusión financiera.

Ajustes normativos que de igual forma incluyen un mandato de disposición de oferta estatal orientada a las personas previstas en el objeto de la norma, reglas de aplicabilidad de líneas de financiamiento a las unidades productivas inclusivas y en general a la oferta institucional existente en la materia, promoción de acceso a seguros a MIPymes, que mitiguen los riesgos a ser asumidos por los emprendedores, empresarios e innovadores a que refiere la norma; promoción de alianzas públicas para la inclusión de personas con discapacidad, así como el fortalecimiento de las capacidades de exportación de estas unidades productivas y disposición de inversiones específicas en materia de ciencia, orientadas a promover la innovación en el sector.

De igual forma, se incorporan ajustes normativos a la ley 1014 de 2006, "de fomento del emprendimiento", incluyendo representación de las personas con discapacidad en la red nacional para el emprendimiento, y disposiciones que garanticen su inclusión en las redes regionales de emprendimiento; dotando a las mismas redes de funciones específicas que fortalezcan sus condiciones accesibilidad; acompañado lo anterior a ajustes a la ley 789 de 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo", estableciendo responsabilidades específicas en materia de inclusión, al Fondo Emprender; y una extensión del alcance del objeto en favor de la discapacidad a través de una intervención a la ley 2337 "por medio de la cual se fomenta la inclusión y participación de las mujeres en los programas para el emprendimiento, formación y desarrollo empresarial".

3.5.3. Acceso al sistema de compras públicas.

Se adoptan ajustes normativos a la misma ley 2069 de 2020, estableciendo un mandato de adopción de criterios diferenciales para empresas y emprendimientos con enfoque de inclusión, ajustando de igual forma los factores de desempate en los procesos de contratación con cargo a recursos públicos; fortaleciendo las condiciones de igualdad en la participación entre empresas que participan de manera individual, y quienes lo hacen de manera conjunta a través de consorcios, uniones temporales o promesas de sociedad; o cualquier otro tipo de sociedad. Estableciendo a su vez incentivo a empresas que incluyan a personas con discapacidad en sus órganos de dirección y toma de decisión.

3.5.4. Educación y capacitación.

Se plantean instancias de formación y capacitación en materia de emprendimiento, innovación empresarial y generación de ingresos; para este nicho poblacional; se establecen programas de financiamiento para el acceso a la formación empresarial, en emprendimiento e innovación, así como programas específicos relacionados con la materia, incorporándoles a su vez líneas transversales para el establecimiento de condiciones de accesibilidad en los programas ofrecidos a nivel de educación primaria, básica y media a nivel nacional.

3.5.5. Seguimiento y evaluación.

Finalmente, se establecen disposiciones tendientes a garantizar un sistema de actualizaciones periódicas de las políticas e instrumentos de intervención estatal, con fundamento en los resultados de impacto de las mismas medidas aplicadas, en busca de un sistema de aprendizaje constante que permita obtener una mejora permanente en el cumplimiento de los objetivos planteados por la política pública.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.		PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.		
Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión - "Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión"	Se adopta una denominación del proyecto de ley, en la que se relaciona de manera muy general el contenido de la iniciativa legislativa.		la presente ley, y requerir un ajuste que permita, la mayor garantía de promoción del emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial en este segmento poblacional; con la debida observancia a la unidad de materia, que es abordada.
CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES.	En el mencionado capítulo se abordan aspectos relacionados con lo que se pretende con la ley; los beneficiarios de la norma y alcances muy específicos que resultan necesarias para la adecuada interpretación de la ley.	ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones acá establecidas serán aplicables a las personas con discapacidad, así como a las personas cuidadoras o asistentes personales, y compromete de manera integral a las diferentes instancias estatales, que cumplen una misionalidad relacionada con el objeto de la presente ley, así como al sector privado en aquello que sea de su competencia.	Se establece el segmento poblacional beneficiario de los presupuestos previstos por la norma, en igual sentido se establece el marco institucional llamado a ser garante de su cumplimiento.
ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión, para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, así como establecer otras disposiciones dirigidas a la inclusión de las personas con discapacidad y población cuidadora o asistente personal en los ámbitos laboral y empresarial.	Se incorpora el objeto de la iniciativa en el que se aborda de manera general las temáticas que serán desarrolladas en el articulado; así como las leyes vigentes que serían intervenidas, por conservar coherencia con	ARTÍCULO 3. EMPRENDIMIENTOS, INNOVACIONES EMPRESARIALES Y EMPRESAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Para la adecuada interpretación de la presente ley, y la adopción de las medidas afirmativas previstas en la misma se adoptarán las siguientes definiciones, se entenderán por emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión a aquellas que cumplan cuando menos alguna de las siguientes condiciones.	Se realizan especificaciones en torno al concepto del "enfoque de inclusión" previsto en la norma; abordando de manera independiente los conceptos de emprendimiento y empresa, del concepto de
PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.		
1. Ser lideradas, desde los espacios de representación legal, dirección y toma de decisión, mayoritariamente por personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales. 2. Que la composición accionaria, cuota de participación o derechos de propiedad, pertenezca mayoritariamente a personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales. 3. Desarrollar una actividad económica en la que los ingresos de la compañía provengan de la oferta de productos elaborados por personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales; o de servicios proporcionados por personas pertenecientes al mismo segmento poblacional. 4. Para su vinculación laboral, cuenta con un porcentaje mínimo de personas con discapacidad contratado de acuerdo a la legislación laboral vigente 5. Que su cadena de producción incluya como mínimo un proceso que garantice el desempeño de la labor según el cargo a personas con discapacidad o personas cuidadoras o asistentes personales. 6. Que su objeto social esté enfocado en la oferta de productos y prestación de servicios inclusivos para personas con discapacidad. En igual sentido, se entenderá por producto o proceso de innovación empresarial con enfoque de inclusión a aquellos que involucren en su cadena de producción procesos que permitan la participación de personas con discapacidad o sus productos o servicios, sean inclusivos y faciliten la accesibilidad a personas con discapacidad.	innovación; propendiendo, en todos los casos, por establecimiento de disposiciones que propendan por el fortalecimiento de garantías de respeto por los derechos y la vida digna de las personas con discapacidad.	El reconocimiento de emprendimiento, innovación empresarial o empresa, con enfoque de inclusión, se otorgará por una vigencia de dos años, prorrogables de manera indefinida, siempre que cumpla con la totalidad de los requisitos previstos por la Ley. En todos los casos, el Gobierno nacional podrá retirar los beneficios previstos en la presente ley, en aquellos casos en los que se evidencie la variación en las condiciones que fundamentaron el reconocimiento, que afecte el enfoque de inclusión previsto por esta ley.	
		ARTÍCULO 4. EL ENFOQUE DE INCLUSIÓN COMO PRINCIPIO DEL EMPRENDIMIENTO. Modifíquese el literal d) y adiciónese el literal e) al artículo 3 de la ley 1014 de 2006, los cuales quedarán así. d) Apoyo a procesos de emprendimiento sostenibles desde la perspectiva social, cultural, ambiental y regional y con enfoque de inclusión. e) Inclusión de la garantía de accesibilidad a personas con discapacidad, como eje transversal de la oferta pública en materia de emprendimiento.	En virtud de la mencionada disposición, se incorporaría el enfoque de inclusión dentro de los principios que deberían orientar los esfuerzos estatales en materia de emprendimiento.
		CAPÍTULO II. POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y LA EMPRESA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN.	En el presente capítulo se aborda de manera integral las disposiciones relacionadas con el establecimiento de una política pública tendiente a la promoción, del emprendimiento, la

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.	PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
	<p>innovación empresarial y el establecimiento de condiciones para el desarrollo de empresas con enfoque de inclusión.</p>		<p>personas con discapacidad.</p>
<p>ARTÍCULO 5. POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y LA EMPRESA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno nacional adoptará una Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, así como de instrumentos de implementación de la misma; tales como Planes, Programas y Proyectos, orientados a la promoción del emprendimiento y la innovación empresarial con enfoque de inclusión; con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades, la accesibilidad en la innovación y el emprendimiento a personas con discapacidad y la sostenibilidad.</p>	<p>Se establece un mandato específico de formulación de política pública en materia de fomento del emprendimiento, la innovación empresarial y la generación de condiciones para el desarrollo de empresas; mandato que debería derivarse en la formulación a su vez de planes, programas, proyectos, estrategias, inversiones y similares instrumentos que permitan desarrollar un ecosistema integral de desarrollo y productividad en favor del segmento poblacional de las personas con discapacidad y de personas cuidadoras o asistentes personales de</p>	<p>ARTÍCULO 6. LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA. A efectos de la formulación, de la Política Pública de Promoción del Emprendimiento, la Innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión de personas con discapacidad y de personas cuidadoras o asistentes personales, garantizarán los siguientes lineamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Propender por la participación de las personas con discapacidad y las personas cuidadoras o asistentes personales, en la formulación de la política pública, así como en sus instrumentos de implementación. Diagnosticar y monitorear las barreras que enfrentan las personas con discapacidad y las personas cuidadoras o asistentes personales, que limitan su desarrollo emprendedor, innovador y de crear o fortalecer empresas; y establecer instrumentos de política pública orientados a superarlas. Disponer de oferta estatal orientada al financiamiento de emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas con enfoque de inclusión lideradas o creadas y con participación mayoritaria de personas con discapacidad y/o personas cuidadoras o asistentes personales. Implementar medidas específicas de promoción del liderazgo de personas con discapacidad y de las personas con discapacidad, así como de la cultura, de creación y fortalecimiento de empresas; de innovación empresarial y el emprendimiento, con miras a fortalecer los ecosistemas productivos del país. Desarrollar programas de formación y capacitación incluyente orientados a capacitar emprendedores, innovadores 	<p>Establece los lineamientos generales que deberían orientar la formulación de la política pública, propendiendo por el establecimiento de herramientas de intervención del estado en pro de la constitución de ecosistemas de desarrollo y de productividad, con capacidad en injerencia y respuesta en la totalidad de etapas, que estas deban afrontar.</p> <p>Lineamientos que están orientados a guiar cuando menos los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política pública, bajo una visión de protección de las garantías constitucionales y convencionales de las que gozan las personas con discapacidad, al</p>
<p>empresariales y empresarios con discapacidad, así como a personas cuidadoras o asistentes personales en alianza con el sector público y privado.</p> <ol style="list-style-type: none"> Implementar incentivos; así como beneficios específicos para emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas lideradas por personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales. Establecer beneficios específicos orientados a incentivar la vinculación de personas con discapacidad, así como de personas cuidadoras o asistentes personales en los órganos de dirección y toma de decisión de las personas jurídicas, así como de las entidades encargadas de la implementación de la Ley. Promover los emprendimientos ecológicos, así como los emprendimientos relacionados con la economía azul, la economía verde, y la promoción del desarrollo económico de las personas emprendedoras o innovadoras, así como empresarias con discapacidad que residen en lugares aledaños a los cuerpos de agua. Incluir, dentro de la oferta del Estado, programas específicos de asesoramiento, en temas relacionados con la formalización empresarial, la creación de emprendimientos, innovaciones empresariales y de empresas; registro de marcas, patentes y similares y demás temas relevantes en el marco del emprendimiento y la innovación. Fomentar la Cooperación Internacional, que propendan por el acompañamiento de organizaciones públicas o privadas en la promoción de la innovación, el emprendimiento y la generación de empresas prevista en la presente ley. Formular e implementar un plan específico de capacitación, así como de acceso de personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales a los empleos del futuro, relacionados con avances tecnológicos, adaptación a las 	<p>tiempo de fomentar el desarrollo de ecosistemas de productividad y desarrollo para el país.</p>	<p>necesidades de nuevas generaciones y el desarrollo y fortalecimiento de la calidad de vida de los ciudadanos.</p> <ol style="list-style-type: none"> Disponer de una ruta de atención y simplificación de los trámites, requeridos para la formalización de los emprendimientos, innovaciones empresariales y empresas con enfoque de inclusión; a través de la coordinación de los Ministerios de Trabajo y Comercio. Fomentar la creación de ecosistemas de productividad inclusivos que generen oportunidades de ocupación y desarrollo personal para personas con discapacidad en centros penitenciarios. Reglamentar las demás disposiciones que resulten oportunas en el marco de la promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la generación de empresas con enfoque de inclusión en el marco de lo previsto en esta ley 	
		<p>CAPÍTULO III.</p> <p>FOMENTO DE EMPRENDIMIENTOS, INNOVACIONES EMPRESARIALES Y EMPRESAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN.</p>	<p>En el mencionado capítulo se establecen disposiciones específicas orientadas a fomentar el emprendimiento, la innovación empresarial y el desarrollo de un ambiente propicio para la generación de empresas, bajo un enfoque de inclusión.</p>
		<p>ARTÍCULO 7. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO DESTINATARIAS DE LA OFERTA ESTATAL EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO Y</p>	<p>Se establece un ajuste normativo, adicionando un artículo nuevo, que</p>

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.	PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
<p>DESARROLLO EMPRESARIAL. Adiciónese el artículo 47 C, a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,</p> <p>ARTÍCULO 47C. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO DESTINATARIAS DE LA OFERTA ESTATAL EN MATERIA DE EMPRENDIMIENTO Y DESARROLLO EMPRESARIAL. Las autoridades nacionales y territoriales garantizarán la existencia de oferta institucional para personas con discapacidad, así como para sus cuidadores o asistentes personales, en los planes, programas y proyectos, en materia de emprendimiento, innovación empresarial y apoyo a empresas.</p>	<p>resulta coherente con la ley 2069 de 2020, en virtud del cual se garantiza la participación de personas con discapacidad y de las personas cuidadoras, como destinatarias de la oferta estatal en materia de emprendimiento y desarrollo empresarial.</p>	<p>sus órganos directivos sean personas con discapacidad o cuidadores.</p>	
<p>ARTÍCULO 8. OFERTA ESTATAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS CUIDADORAS O ASISTENTES PERSONALES. Adiciónese el artículo 72 A, a la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,</p> <p>ARTÍCULO 72A. OFERTA ESTATAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS CUIDADORAS O ASISTENTES PERSONALES. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de INNPulsa Colombia, o quien haga sus veces, desarrollará planes, programas y proyectos, orientados al fortalecimiento y desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas; emprendimientos o innovaciones empresariales lideradas mayoritariamente desde su junta directiva o representación legal por personas con discapacidad o personas cuidadoras o asistentes personales; o que la mitad más una de sus acciones pertenezca a personas con discapacidad o cuidadoras o asistentes personales; o que más del veinte por ciento (20%) de sus trabajadores correspondan a personas con discapacidad o cuidadores, o más del diez por ciento (10%) de</p>	<p>Se establece un ajuste normativo, adicionando un artículo nuevo a la ley 2069 de 2020, estableciendo mandatos de disposición de oferta orientada a fortalecer la capacidad de emprendimiento de personas con discapacidad y personas cuidadoras.</p>	<p>ARTÍCULO 9. CONSULTORIOS EMPRESARIALES CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, establecerá un plan de acción tendiente a incentivar a las Instituciones de Educación Superior, que posean oferta educativa relacionada con el Emprendimiento y la Innovación Empresarial; a colocar en funcionamiento, Consultorios Empresariales con enfoque de inclusión; los cuales acompañarán a Emprendedores, Innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión; en la totalidad de las etapas del proceso de emprendimiento y de innovación empresarial.</p> <p>PARÁGRAFO. En todos los casos se garantizará el respeto pleno por la autonomía de las instituciones de educación superior, quienes libremente definirán la creación de estos espacios.</p>	<p>Se compromete al Estado para que, en respeto pleno de la autonomía de los entes universitarios, adelante gestiones, orientadas a establecer consultorios empresariales con enfoque de inclusión, orientadas a brindar el apoyo en la materia a personas con discapacidad, así como a personas cuidadoras.</p>
		<p>ARTÍCULO 10. INCENTIVOS A LA FORMALIZACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno nacional, bajo la dirección del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo de INNPulsa Colombia, Bancoldex, el Fondo Emprender y las Cámaras de Comercio implementará una política integral de incentivos para la formalización de emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión.</p>	<p>Se dispone de un mandato de adopción de medidas orientadas a incentivar la formalización de emprendimientos y empresas con enfoques de inclusión, disponiendo de facultades; del Gobierno Nacional para su implementación y definición de alcances.</p>
PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.	PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
<p>ARTÍCULO 11. INNPULSA COLOMBIA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese los numerales, 19, 20 y 21 al artículo 48 de la ley 2069 de 2020, los cuales quedarán así.</p> <p>19. Propenderá por el fortalecimiento de la oferta estatal en materia de emprendimiento, innovación empresarial y generación de empresas con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y cuidadores, a través del establecimiento de planes, programas, proyectos, estrategias e inversiones orientadas a fortalecer sus potenciales innovadores y asegurando el acceso a oportunidades de financiamiento y de desarrollo empresarial.</p>	<p>Se adiciona dentro de las funciones de Innpulsa Colombia, mandatos específicos orientados a fortalecer la capacidad de respuesta a las necesidades propias de las personas con discapacidad, incluyendo la disposición de oferta estatal específica, asegurar la participación efectiva de estas personas en los ecosistemas del emprendimiento y de innovación empresarial.</p>	<p>ARTÍCULO 13. ENCUENTROS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 51 de la ley 2069 de 2020; el cual quedará así</p> <p>PARÁGRAFO 3. Se garantizará el establecimiento de espacios de promoción de emprendimientos e innovaciones con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y cuidadores o asistentes personales</p>	<p>Se establece un mandato, tendiente a garantizar el desarrollo de espacios que permitan la promoción y el desarrollo de redes de comunicación directa entre emprendedores e innovadores con potenciales inversionistas locales o extranjeros.</p>
<p>ARTÍCULO 12. GARANTÍAS DE ACCESO A SEGURO MIPYME CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Modifíquese parágrafo 2 y adiciónese un parágrafo 3 en el artículo 27 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así,</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional establecerá programas específicos de financiamiento y apoyo a la adquisición del seguro Mipyme, a emprendimientos y empresas con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y cuidadores o asistentes personales.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de esta medida.</p>	<p>Se dispone de una disposición normativa, incorporada como parágrafo independiente, tendiente a garantizar el acceso de seguro MIPyme, a empresas y emprendimientos con enfoque de inclusión.</p>	<p>ARTÍCULO 14. ALIANZAS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO EMPRESARIAL Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE LOS MICRONEGOCIOS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese un parágrafo al artículo 9 de la ley 2069 de 2020; el cual quedará así</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional garantizará la accesibilidad a los servicios financieros asociados, garantizando la igualdad de oportunidades a desarrollo empresariales o micronegocios liderados por personas con discapacidad y a sus cuidadoras o asistentes personales, en el acceso a microcréditos y recursos para el desarrollo empresarial.</p>	<p>Se establecen disposiciones específicas tendientes a incentivar la accesibilidad financiera a micronegocios con enfoque de inclusión.</p>
		<p>ARTÍCULO 15. INVERSIONES EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 42 de la ley 2069 de 2020, la cual quedará así.</p>	<p>Se establecen dentro de los mandatos previstos por la ley 2069, disponiendo de un mandato específico,</p>

PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.	PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.	OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.
<p>PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional garantizará el establecimiento de planes, programas y proyectos, orientados al fomento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación de personas con discapacidad, así como de personas cuidadoras o asistentes personales.</p>	<p>tendiente a fortalecer las inversiones en ciencia, tecnología e innovación para el enfoque de inclusión.</p>	<p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno nacional dispondrá de medidas diferenciadas que tiendan a financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices con discapacidad o asociación entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales, en la que cuando menos el cincuenta por ciento de estos, sean personas con discapacidad, así como de iniciativas innovadoras, que propendan por fortalecer las garantías de protección a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.</p>	<p>desarrollados desde los centros formativos.</p>
<p>ARTÍCULO 16. PRIORIZACIÓN DE PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO DE EMPRENDIMIENTOS Y EMPRESAS DE ORIGEN RURAL CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Modifíquese el artículo 72 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así.</p> <p>ARTÍCULO 72. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita iNNpulsa, o quien haga sus veces, priorizará por lo menos una (1) vez por año un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de empresas o desarrollo de emprendimientos de origen rural de pequeños productores y un (1) programa especial destinado al fortalecimiento de emprendimientos y empresas de origen rural de personas cuidadoras o asistentes personales; o de personas con discapacidad. Dichos programas contarán con las condiciones más favorables posibles respecto a otros programas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el objetivo de favorecer a estas comunidades vulnerables.</p>	<p>Establece un mandato de priorización de siquiera un programa especial destinado al fortalecimiento de empresas o desarrollo de emprendimientos de origen rural con enfoque de inclusión.</p>	<p>PARÁGRAFO 2. El Gobierno nacional determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de este fondo, así como las medidas diferenciales para proyectos inclusivos. La decisión de financiación de los proyectos empresariales presentados al Fondo Emprender será tomada por el Consejo Directivo del SENA, propendiendo por la inclusión de proyectos con enfoque de inclusión.</p>	
<p>ARTÍCULO 17. FONDO EMPRENDER CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Modifíquese el parágrafo primero y adiciónese un parágrafo 2° al artículo 40 de la Ley 789 de 2002, los cuales quedarán así:</p>	<p>Se ajustan medidas tendientes a garantizar el acceso a financiamiento a emprendimientos con enfoques de inclusión</p>	<p>ARTÍCULO 18. BOLSA DE EMPRENDIMIENTOS, INNOVACIONES Y EMPRESAS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el apoyo del fondo emprendre e iNNpulsa Colombia, creará una bolsa de emprendimiento, innovación y gestión empresarial con enfoque de inclusión, en el que las instituciones de educación superior, podrán inscribir aquellos proyectos académicos o ideas de negocio desarrolladas por personas con discapacidad, personas cuidadoras o asistentes personales, que cursan o cursaron su proceso de formación en la institución educativa, o que habiendo sido formulado por personas sin estas características, su proyecto</p>	<p>En consonancia con el artículo anterior, se establece la creación de una bolsa específica de emprendimientos, en la que se habilita la construcción de una oferta institucional integral que impulse el emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial con enfoque</p>
<p>PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.</p>	<p>OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.</p>	<p>PRECEPTO NORMATIVO PROPUESTO.</p>	<p>OBJETO DEL CONTENIDO ENUNCIADO.</p>
<p>académico u idea de negocio, este orientado a la consolidación de un país más incluyente, a este segmento poblacional.</p>	<p>de inclusión. Importante clarificar que la razón de la adición de este artículo, frente al artículo anterior consiste, en que esta permitirá un acapamiento integral más allá del capital semilla.</p>	<p>ARTÍCULO 20. CREACIÓN DE MARCA, "COLOMBIA INCLUYENTE" Y RECONOCIMIENTO A EMPRESAS, EMPRENDIMIENTOS E INNOVACIONES MODELO DE INCLUSIÓN. Crease un sello distintivo como marca de certificación denominada "Colombia Incluyente" con el propósito de reconocer y fomentar a emprendimientos, innovaciones empresariales, empresas con enfoque de inclusión. El sello de calidad será otorgado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reconocerá anualmente, mediante mención de honor "Colombia Incluyente", a las personas jurídicas que se destaquen como modelo de inclusión en la promoción de los derechos y la participación de personas con discapacidad, así como a emprendimientos e innovaciones empresariales con enfoque de inclusión</p>	<p>Se establece un mandato de desarrollar o crear una marca específica y un reconocimiento a empresas y emprendimientos destacados en el sector de la inclusión.</p>
<p>ARTÍCULO 19. DESARROLLO DE PLATAFORMAS DIGITALES DE APOYO A EMPRENDEDORES, INNOVADORES EMPRESARIALES Y EMPRESARIOS CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones; diseñará y colocará en funcionamiento plataformas digitales de apoyo a emprendedores, innovadores empresariales y empresarios con enfoque de inclusión; las cuales estarán orientadas a proporcionar recursos, asesoramiento, cadenas de comercialización y redes de apoyo a emprendedores con discapacidad; así como asesoramiento frente a los procesos y aspectos relacionados con la innovación.</p> <p>En todos los casos se garantizarán sistemas de evaluación frente a los impactos de dichos recursos digitales en la constitución de ecosistemas de emprendimiento, innovación y de empresas, la participación de emprendedores, innovadores y empresarios, el éxito en emprendimientos, innovaciones y empresas creadas entre otras.</p>	<p>Dentro de los componentes de desarrollo del emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial el componente de tecnología posee un papel relevante. Herramientas que tendrían acceso como ejes estratégicos de los ecosistemas liderados por personas con discapacidad o en la materia de la inclusión.</p>	<p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones previstas por este artículo, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la norma. Superado este término conservará su facultad reglamentaria.</p>	
		<p>ARTÍCULO 21. SEMANA DEL EMPRENDIMIENTO, LA EMPRESA Y LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN. Institucionalícese la semana coincidente con el 03 de diciembre, como semana del emprendimiento, la empresa y la innovación con enfoque de inclusión. Semana en la cual, las diferentes entidades públicas relacionadas con el sector dispondrán de oferta institucional, tendiente a promover el fortalecimiento de las iniciativas que propenden por el empoderamiento de las personas con discapacidad y sus asistentes personales; el establecimiento de condiciones que garanticen su inclusión empresarial y productiva; así como de concientización ciudadana frente a las necesidades</p>	<p>Se promueve el establecimiento de una semana de reconocimiento al emprendimiento, la empresa y la innovación empresarial con enfoque de inclusión.</p>

5. LINEAMIENTO FRENTE A EVENTUALES CONFLICTOS DE INTERÉS.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019³⁶ Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992³⁷, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza.

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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 (...).

Sobre el asunto, la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado, en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por 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 concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."

Dicho esto, es importante tener en cuenta, para el adecuado análisis de la presente iniciativa legislativa, que la misma constituye un instrumento de consolidación de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo; al respecto debemos tener en cuenta, que el mencionado plan de desarrollo dispuso la creación del "fondo para la superación de brechas de desigualdad poblacional e inequidad territorial"³⁸ en virtud del cual entre otros se efectuará la administración de recursos tendientes entre otros a la "construcción e implementación de un plan nacional de accesibilidad para personas con discapacidad"³⁹, creado en virtud de la misma ley³⁸. Disposición que fue complementada con el mandato de "fomento de la inclusión productiva de personas con discapacidad"³⁹, en virtud del cual se establece el mandato de adoptar un esquema de ajustes razonables orientados a la promoción del emprendimiento de este segmento poblacional.

Mandatos a su vez acompañados con el deber del Estado de promover por la creación y la permanencia de nuevos empleos formales⁴⁰, con un enfoque diferencial para este segmento poblacional. Mandatos de

³⁶ Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" disponible en el sitio web https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portal/DNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf
³⁷ *Ibidem*, artículo 72 iv) pág. 59.
³⁸ *Ibidem*, artículo 77, pág. 63.
³⁹ *Ibidem*, artículo 76.
⁴⁰ *Ibidem*, artículo 79, pág. 65.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación; en cuanto se trata de una norma general que beneficiara de manera general al segmento poblacional de personal con discapacidad, de manera directa o a través del empoderamiento de las personas que garantizan su cuidado; a saber, personas cuidadoras o asistentes personales. No obstante, las consideraciones expuestas, cada congresista de manera individual, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, se encontrará en el deber de considerar circunstancias particulares que pudiesen constituir eventuales conflictos de interés, con miras a ser sometidas a consideración de la Célula o Corporación Legislativa.

6. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010, con ponencia del Honorable Magistrado Nilson Pinilla, en la cual estableció que.

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto, (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que

protección que, al igual que la iniciativa legislativa sometida a consideración de la corporación legislativa, fueron extendidos a las personas cuidadoras, de personas con discapacidad⁴¹. En relación específica con las disposiciones previstas por esta ley, en materia educativa, se encuentran acorde con el mandato ya previsto en la mencionada ley, en materia de "fomento de la inclusión en la educación superior de personas con discapacidad"⁴².

La iniciativa legislativa, de igual forma, podría ser objeto de financiamiento en la disposición prevista en el plan plurianual de inversiones, anexo al Plan Nacional de Desarrollo; el cual establece de manera puntual dentro de las inversiones estratégicas nacionales; la línea de inversión 13, consistente en la.

Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos de todos los grupos poblacionales, con énfasis en la atención de los actores diferenciales (Pueblos y Comunidades étnicas; Mujeres; LGTBIQ+; Niños, niñas y adolescentes; Jóvenes; personas con discapacidad población migrante, campesinos y campesinas, habitantes de calle, familias, adultos mayores).⁴³

Sumado a lo anterior, tal y como ha sido profundizado en el acápite titulado al interior de esta misma ponencia "LA INICIATIVA LEGISLATIVA, UN INSTRUMENTO DE AVANCE HACIA UN MUNDO SIN BARRERAS, CONTRIBUYENDO AL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS COMO ESTADO A TRAVÉS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO"; esta iniciativa legislativa en su contenido, encuentra fundamento pleno en los compromisos ya adquiridos por el Gobierno Nacional, pero más aun, por el Estado mismo, a través de las disposiciones previstas en el articulado de la ley 2294 de 2023 "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" así como al interior de las Bases del mismo Plan, elemento integral de la norma, de conformidad con lo previsto por el artículo 2 de la misma disposición normativa.

Relación directa que implica en consecuencia, que las disposiciones previstas en la iniciativa legislativa son ante todo instrumentos necesarios para el adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos como Estado frente a las personas con discapacidad y las personas cuidadoras; pero más aun, ante la sociedad colombiana en su integridad. Lo que implica *per se*, que no se refiere a nuevos mandatos de gasto, sino por el contrario la limitación al desarrollo de mandatos ya adquiridos por iniciativa del Gobierno Nacional y con el acompañamiento de este Congreso de la República. En este sentido, la iniciativa legislativa, encuentra fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo y en consecuencia se encuentra acorde con el Marco Fiscal de mediano plazo.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 106, pág. 79.
⁴² *Ibidem*, artículo 130, pág. 90.
⁴³ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2023, pág. 18, disponible en Sitio Web https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portal/DNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf

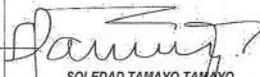
7. CONSIDERACIONES FINALES.

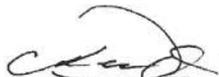
El Estado Colombiano incorporó a su ordenamiento jurídico el modelo social de discapacidad, bajo una visión estricta de respecto pleno por los derechos humanos y la centralidad de la dignidad humana de la persona; el cual tal y como lo ha indicado la Honorable Corte Constitucional, en sentencias referidas previamente en esta ponencia, parte del reconocimiento de que las personas con discapacidad tienen mucho que aportar a la sociedad; tesis fundamental principalmente en el principio superior de dignidad humana que parte del reconocimiento de la persona como un fin y no como un medio; así como del reconocimiento de que la discapacidad es generada por factores sociales y estructurales que deben ser modificados para garantizar que esta población goce de los derechos humanos en igualdad de condiciones.

En este sentido, se enmarcó la iniciativa legislativa colocada a consideración de este Congreso de la República, en virtud de la cual se pretende establecer un marco jurídico integral de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la creación de empresas a manos de personas con discapacidad o de personas directamente relacionadas con la garantía de goce efectivo de sus derechos, tal y como lo son las personas cuidadoras o asistentes personales de personas con discapacidad. Esta iniciativa legislativa, una vez hecha ley, permitirá fortalecer la garantía de especial protección frente a personas con discapacidad y la materialización del Estado constitucional, social y democrático de derecho en la vida de la población con discapacidad y sus familias.

Estamos seguros de que este Congreso de la República, atendiendo a su responsabilidad histórica, acogerá en su integralidad esta iniciativa legislativa, la cual conduce a promover, garantizar y proteger los derechos de las personas con discapacidad que han encontrado en la contribución al Estado a través del establecimiento de garantías para la generación de ingresos, el empoderamiento económico y el acceso a instancias de toma de decisión en personas jurídicas, al segmento poblacional de personas con discapacidad.

De las Honorables y los Honorables Congressistas,

 LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ Senadora de la República Partido Liberal	 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República PL Emprendimiento Pcd Partido Conservador Colombiano
--	--

<i>Senadora de la República</i> Partido Liberal	SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República PL Emprendimiento Pcd Partido Conservador Colombiano
 GAREGS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República	 LILIANA BENAVIDES SOLARTE SENADORA
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senador de la República	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL

EL día 03 de Diciembre del año 2025
 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley N Acto legislativo
 No. 336 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:
H. Laura Fortich, Soledad Tamayo, Carlos Julio Gonzalez, Liliana Benavides, Karina Espinosa Oliver y los Congressistas

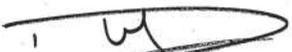
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 03 de Diciembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.336/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DEL EMPRENDIMIENTO, LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y LA EMPRESA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN" – "LEY DE EMPRENDIMIENTO, INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y EMPRESA CON ENFOQUE DE INCLUSIÓN", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, CARLOS JULIO GONZALEZ VILLA, LILIANA BENAVIDES SOLARTE, KARINA ESPINOSA OLIVER; y los Honorables Representantes HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ, GERMAN ROGELIO ROZO ANIS, ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 03 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Proyecto Ley N° 336
 Revisó: Dra. Dora Rojas – Secretaría Sección Leyes
 Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 337 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 09 de diciembre de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPUBLICA
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones" iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

Maria A. Guerra
MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NO.

"Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto de la ley. El presente Proyecto de Ley fomenta la generación de empleo formal para madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años mediante la exoneración del aporte a las Cajas de Compensación Familiar para los empleadores que los contraten, y, adicionalmente, establece que en los procesos de contratación estatal la vinculación de estas poblaciones sea un criterio de desempate entre proponentes que obtengan la misma calificación.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Esta ley aplica a todos los empleadores que celebren contratos laborales regidos por el Código Sustantivo del Trabajo y que vinculen a madres cabeza de hogar o a jóvenes entre 18 y 28 años.

ARTÍCULO 3. Exoneración del aporte. Los empleadores que contraten madres cabeza de hogar o jóvenes entre 18 y 28 años no tendrán que realizar los aportes a las Cajas de Compensación Familiar durante los primeros diez (10) meses de la relación laboral respecto de dichos trabajadores. Posterior, los aportes se restablecerán según reglamentación del Gobierno nacional.

ARTÍCULO 4. Condiciones para acceder al beneficio. Para acceder al régimen establecido en esta ley, el empleador deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- 1. Contratación de personal nuevo. La vinculación deberá corresponder exclusivamente a trabajadores nuevos, entendidos como personas que no hayan tenido vínculo laboral con el empleador durante los tres (3) años anteriores.
2. No sustitución laboral. En ningún caso se aplicará el beneficio cuando la contratación tenga por objeto reemplazar trabajadores previamente vinculados.
3. Incremento de la nómina. La contratación deberá implicar un incremento real del número total de trabajadores respecto del promedio de los últimos tres (3) meses.
4. No aplicación en casos de reorganización empresarial. El régimen no aplicará cuando la variación en la nómina resulte, directa o indirectamente, de procesos de fusión, absorción, escisión, adquisición, integración empresarial o cualquier forma de reorganización que implique traslado, sustitución o reorganización del personal existente. En estos casos, el empleador no podrá contabilizar dichos trabajadores como nuevas vinculaciones para efectos de esta ley.
5. Aumento del valor total de la nómina. Deberá existir un aumento real en el valor total de la nómina, frente al promedio de los últimos tres (3) meses.

- 6. Formalidad laboral. La vinculación deberá realizarse mediante contrato laboral formal, con afiliación al sistema de seguridad social en los términos establecidos por la ley.
7. Registro y reporte. El empleador deberá inscribir los nuevos contratos en el mecanismo que determine el Gobierno nacional y reportar de manera periódica el mantenimiento de los puestos creados.
8. Cumplimiento integral de obligaciones. El empleador deberá estar al día en todas sus obligaciones salariales y prestacionales.

ARTÍCULO 5. Garantía de acceso a los servicios de las Cajas de Compensación Familiar. Los trabajadores vinculados al amparo de esta ley mantendrán plenamente su calidad de beneficiarios de los servicios, programas, subsidios y beneficios ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, sin perjuicio de que el empleador no realice los aportes durante el primer año. En ningún caso la aplicación de este régimen podrá afectar la cobertura o la calidad de los servicios a los que tiene derecho el trabajador.

ARTÍCULO 6. Límite del beneficio. El beneficio establecido en la presente ley solo podrá aplicarse hasta para el diez por ciento (10%) de la planta de personal del empleador.

ARTÍCULO 7. Verificación y control. La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en coordinación con el Ministerio de Trabajo serán las entidades encargadas de verificar el cumplimiento de esta ley. El incumplimiento dará lugar a la pérdida del régimen y a la imposición de sanciones.

ARTÍCULO 8. Seguimiento y garantías para la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar. El Ministerio de Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar deberán realizar, de manera conjunta, seguimiento semestral a la implementación de esta ley, con el fin de garantizar que no se afecte la sostenibilidad financiera ni la continuidad de los programas, servicios y subsidios ofrecidos por las cajas de compensación familiar. Para tal efecto, dichas entidades deberán:

- 1. Evaluar el impacto de la medida en los ingresos de las cajas de compensación.
2. Verificar que no exista afectación en la prestación de los servicios a los trabajadores y sus familias.
3. Emitir informes públicos semestrales que serán remitidos al Congreso de la República.
4. Adoptar las medidas administrativas necesarias para asegurar la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar.

ARTÍCULO 9. Criterio de desempate en contratación estatal. En los procesos de contratación estatal, cuando dos o más proponentes obtengan el mismo puntaje, se aplicará como criterio de desempate la mayor proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes

vinculados laboralmente a la planta de personal del proponente. La certificación será expedida por el representante legal del proponente, sin perjuicio de las verificaciones posteriores de la entidad contratante.

Este artículo se armoniza con los principios de selección objetiva y transparencia previstos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO 10. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará esta ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

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

Cordialmente,

Maria A. Guerra
MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

Stamp from SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL. Text: EL dia 09 de Diciembre del año 2025. Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X de ley... No. 337... Exposición de Motivos... U.S. MARIA ANGELICA GUERRA LOPEZ. SECRETARIO GENERAL.

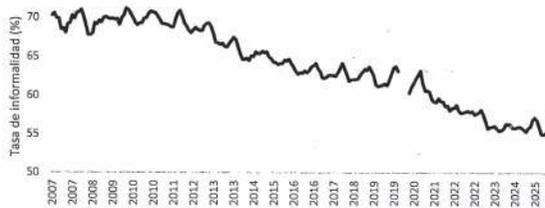
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N°

“Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones”

I. DIAGNÓSTICO

La formalización laboral continúa siendo uno de los desafíos estructurales más persistentes del mercado laboral de Colombia (Gráfico 1). La tasa de informalidad ha permanecido por encima del 50% en las últimas dos décadas. Es decir, al menos 5 de cada 10 ocupados son informales.

Gráfico 1. Informalidad del mercado laboral de Colombia



Fuente: DANE y Organización Internacional del Trabajo. Elaboración propia.

A pesar de los avances normativos y de los esfuerzos por ampliar las oportunidades de empleo, millones de personas enfrentan barreras profundas de acceso al mercado laboral. Entre estas poblaciones, las madres cabeza de hogar y los jóvenes años registran consistentemente mayores niveles de desempleo (Gráfico 2). Las madres cabeza de hogar soportan cargas desproporcionadas debido a la responsabilidad del cuidado familiar, mientras que los jóvenes se enfrentan a un mercado que penaliza la falta de experiencia. Estas dificultades se convierten en obstáculos que perpetúan la desigualdad económica y social, afectando el desarrollo humano y la movilidad social del país.

Gráfico 2. Tasa de desempleo por grupo poblacional



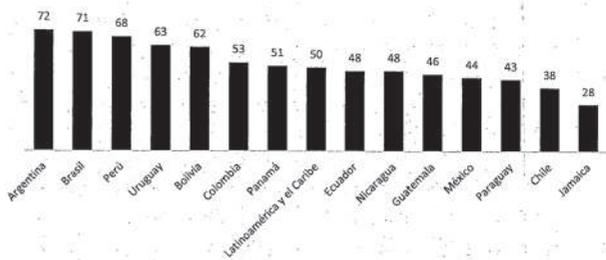
Fuente: DANE. Elaboración propia.

Las cifras más recientes del mercado laboral muestran que la tasa de desempleo juvenil casi que duplica la tasa de desempleo nacional. Esto se explica por múltiples factores, entre ellos la falta de oportunidades de ingreso al mercado laboral, la ausencia de redes sociales de empleabilidad, la carencia de experiencia profesional y la discriminación por edad que prevalece en los procesos de selección. Para las madres cabeza de hogar, efectivamente su tasa de desempleo duplica la tasa de desempleo del total nacional. En efecto, los retos en esta población son aún más marcados. Muchas de ellas deben escoger entre el cuidado de sus hijos y la posibilidad de acceder a un empleo formal, dado que los horarios rígidos, los costos asociados al cuidado infantil y la informalidad arraigada dificultan su vinculación. Esta situación perpetúa ciclos de pobreza y limita la capacidad del Estado de garantizar igualdad de oportunidades reales.

A pesar de la creación de programas de apoyo, subsidios y políticas de inclusión laboral, el país no ha logrado cerrar de manera sustantiva las brechas entre quienes encuentran un empleo formal y quienes quedan atrapados en la informalidad o el desempleo. Una de las razones principales es la persistencia de costos laborales no salariales que, si bien cumplen funciones sociales esenciales, terminan afectando particularmente la contratación de población vulnerable (Gráfico 3). Estos costos, cuando se suman a un contexto empresarial

caracterizado por baja productividad y alta incertidumbre económica, operan como un desincentivo para que empleadores aumenten su planta de personal o tomen el riesgo de contratar personas con perfiles considerados *menos competitivos* en el mercado.

Gráfico 3. Costos no salariales totales (% del salario formal)



Fuente: Fedesarrollo (2021)

En este escenario, se hace necesario diseñar herramientas que promuevan la creación de empleo formal sin debilitar las instituciones de protección social. Una de ellas es la exoneración temporal de ciertos aportes para los empleadores que generen nueva contratación dirigida a poblaciones vulnerables. Esta medida no elimina obligaciones laborales ni recorta derechos de los trabajadores. Por el contrario, incentiva la inclusión laboral y fortalece el acceso a la protección social al permitir que quienes hoy se encuentran por fuera del sistema ingresen al mercado laboral formal. Al hacerlo, se generan beneficios que no solo impactan a los nuevos trabajadores, sino que fortalecen el tejido social y productivo del país, el recaudo de impuestos y el sistema pensional.

El proyecto de ley que aquí se presenta se sustenta en el principio de progresividad, pues busca que aquellas personas que tradicionalmente han enfrentado mayores barreras de ingreso al mercado laboral accedan a oportunidades formales con garantías y estabilidad. La exoneración temporal de aportes a las cajas de compensación familiar no representa un retroceso en derechos. Por el contrario, constituye una herramienta transitoria y focalizada diseñada para abrir puertas que, de otra forma, permanecerían cerradas para millones de madres cabeza de hogar y jóvenes en Colombia. Esta medida se suma a los esfuerzos que el Estado debe impulsar para combatir la inequidad estructural en el acceso al empleo.

De igual modo, la iniciativa se fundamenta en el reconocimiento de que la contratación de personal vulnerable debe ser parte de un esquema progresivo. Por ello, el articulado exige estrictamente que los empleadores demuestren incremento en su planta de personal y en el valor total de la nómina. Esto garantiza que el incentivo promueva la expansión real del empleo y no se utilice para sustituir trabajadores previamente contratados ni para reducir costos a través de mecanismos que desmejoren las condiciones laborales de otros empleados. La integridad de la política depende de su capacidad para evitar abusos y asegurar que el incentivo cumpla su objetivo social y económico.

Al limitar la aplicación del beneficio a un máximo del diez por ciento (10%) de la planta de personal, el proyecto equilibra la necesidad de incentivar la contratación de población vulnerable con la obligación de proteger la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar. Este tope busca evitar impactos financieros significativos en las Cajas de Compensación y asegura que el incentivo sea foco de inclusión, no una desfinanciación del sistema. La medida es precisa, acotada y diseñada para maximizar impacto social sin poner en riesgo los servicios que millones de trabajadores y sus familias reciben.

La continuidad de los servicios de las cajas de compensación familiar es un principio fundamental en este proyecto. Precisamente por ello se establece con claridad que los trabajadores contratados bajo este incentivo seguirán recibiendo todos los beneficios y servicios que proveen las cajas. Esto protege la igualdad en el acceso a prestaciones, subsidios y programas sociales, garantizando que quienes ingresen al mercado laboral bajo este mecanismo no sean discriminados ni excluidos de los beneficios del sistema.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad y transparencia de la medida, el proyecto propone un esquema de seguimiento semestral dirigido por el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar. Estas entidades deberán evaluar el impacto real del incentivo tanto en la creación de empleo como en los ingresos de las Cajas de Compensación. Los informes públicos permitirán al Congreso y a la ciudadanía conocer la evolución del programa, identificar riesgos, proponer ajustes y asegurar que la medida cumpla su propósito sin generar efectos adversos en el sistema de protección social. La vigilancia institucional es fundamental para mantener la legitimidad y eficacia del incentivo.

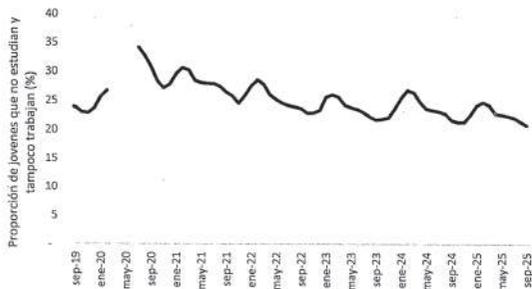
Es importante destacar que la medida no pretende sustituir los aportes que sostienen los programas de las Cajas de Compensación familiar. Se trata de una suspensión temporal, focalizada y limitada, diseñada para impulsar el empleo formal en un segmento de la población que más lo necesita. En la medida en que estos trabajadores ingresan al mercado formal, el sistema de subsidio familiar se fortalece, pues se amplía la base de afiliados y se

mejora la sostenibilidad futura del sistema. Esta política concilia los intereses sociales de inclusión laboral con los principios de sostenibilidad financiera y solidaridad institucional.

La contratación de madres cabeza de hogar tiene un impacto social significativo, que va más allá del ingreso individual. Las investigaciones muestran que las mujeres que lideran hogares, cuando acceden a empleos formales, mejoran de forma sustantiva las condiciones de vida de sus hijos, su desempeño escolar, su salud mental y rompen ciclos intergeneracionales de pobreza (Lee, J., Allen, J., Lim, H., 2024). Sin embargo, estas mujeres enfrentan mayores obstáculos en los procesos de selección debido a la carga de cuidado, la falta de redes de apoyo y la percepción errada de menor disponibilidad. Esta ley reconoce esas barreras y busca generar oportunidades concretas y sostenibles que permitan a estas mujeres fortalecer su autonomía económica.

Por su parte, los jóvenes representan el segmento poblacional que más dificultades enfrenta para obtener un empleo. Uno de cada cuatro jóvenes es población NiNi, es decir, ni estudian ni trabajan (Gráfico 4). Esto es equivalente a más de 2 millones de jóvenes. La poca experiencia, combinada con expectativas de productividad inmediata por parte de los empleadores, genera un círculo que excluye a los jóvenes del mercado laboral formal. Cuando el país no incorpora a su población joven de manera adecuada, desaprovecha uno de sus activos más valiosos: el talento y la capacidad de innovación. Esta ley es una herramienta para romper ese ciclo y crear un puente real hacia el empleo formal y de calidad.

Gráfico 4. Porcentaje de los jóvenes que no estudia y tampoco trabaja



Fuente: DANE. Elaboración propia

incrementos en la nómina y en el valor total del gasto laboral, el proyecto cierra la puerta a estas prácticas y asegura que el incentivo cumpla su función de aumentar el empleo sin perjudicar derechos laborales existentes.

De igual manera, la prohibición de aplicar el beneficio en procesos de fusión, adquisición o integración empresarial responde a la necesidad de evitar que las empresas utilicen reestructuraciones corporativas para simular crecimiento en su planta de personal. Estas operaciones, aunque legítimas en contextos empresariales, no deben ser utilizadas para obtener incentivos diseñados exclusivamente para la creación real de empleo.

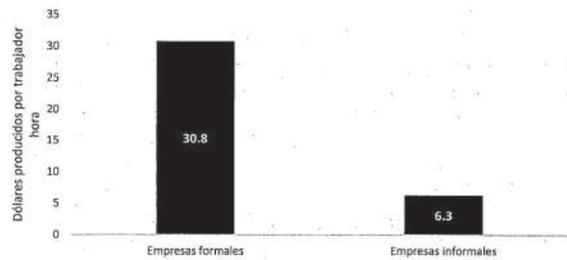
El proyecto también reconoce que los incentivos laborales deben ir acompañados de políticas de seguimiento. La experiencia internacional demuestra que los programas de incentivos sin monitoreo adecuado son susceptibles a distorsiones, pérdidas de eficiencia o captura por parte de agentes económicos (Sliwka, D., 2007). Por ello, el mecanismo de seguimiento y los informes semestrales constituyen una garantía para el Estado, las cajas de compensación y la ciudadanía de que el programa se ejecuta con responsabilidad y transparencia. Un sistema de información robusto permite identificar aciertos, corregir errores y mejorar la política con base en evidencia.

El enfoque poblacional del proyecto es coherente con los compromisos de Colombia en materia de género e inclusión juvenil. Las madres cabeza de hogar tienen una doble carga: ingresar al mercado laboral y mantener un hogar sin apoyo conyugal o familiar. Los jóvenes, por su parte, representan el presente y futuro económico del país, pero encuentran limitaciones para obtener estabilidad laboral. La vinculación de ambos grupos al empleo formal fortalece la cohesión social y contribuye al crecimiento económico.

Asimismo, los estudios económicos señalan que la creación de empleo formal genera efectos multiplicadores en la economía (Menduiña, M. et al, 2023). Cada empleo formal nuevo genera demanda, aumenta el consumo interno y mejora la productividad empresarial (Gráfico 6). Esta ley incentiva la contratación en sectores que, por restricciones de capital o incertidumbre económica, no contratarían de manera natural a madres cabeza de hogar o jóvenes sin experiencia. Por ello, la medida tiene un alto potencial para dinamizar el mercado laboral sin generar cargas desproporcionadas al sector productivo.

La creación de empleo formal tiene efectos positivos que se irradian a toda la economía. Formalizar trabajadores reduce la evasión de aportes, mejora la recaudación tributaria futura, fortalece la seguridad social y aumenta la productividad al permitir que las empresas compitan en mejores condiciones. Cuando más ciudadanos se integran al mercado laboral formal, los beneficios se expanden a las familias, las comunidades y las regiones. El empleo formal no solo genera ingresos individuales, sino que crea estabilidad, acceso a créditos, protección social y oportunidades para el progreso económico. Esto sin contar que las empresas formales son cinco veces más productivas que las empresas informales (Gráfico 5).

Gráfico 5. Productividad por tipo de empresa

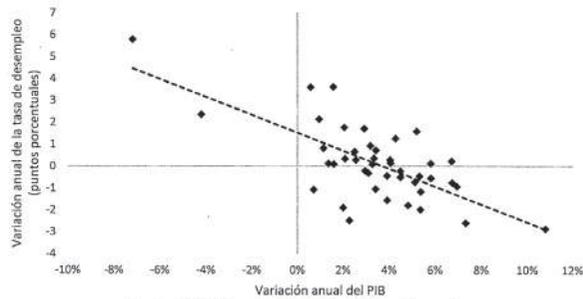


Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2024)

Además, el diseño del incentivo se concibió con criterios de responsabilidad fiscal y protección del sistema de subsidio familiar. No se trata de una exoneración generalizada, sino de una herramienta condicionada estrictamente al cumplimiento de metas de empleo nuevo dentro de las empresas. Esto permite que la medida se ajuste a las necesidades reales del país, sin crear distorsiones severas ni riesgos fiscales. La estructura del beneficio también reconoce que el crecimiento empresarial sostenible solo ocurre cuando existe un equilibrio entre incentivos temporales y obligaciones permanentes.

La disposición que prohíbe expresamente la sustitución de personal es una pieza central del proyecto. Sin ella, el incentivo podría generar efectos adversos como despidos injustificados, precarización de condiciones laborales o sustitución de trabajadores con experiencia por trabajadores recién vinculados para reducir costos. Al exigir que el empleador demuestre

Gráfico 6. Desempleo y crecimiento económico



Fuente: DANE, Banco de la República. Elaboración propia

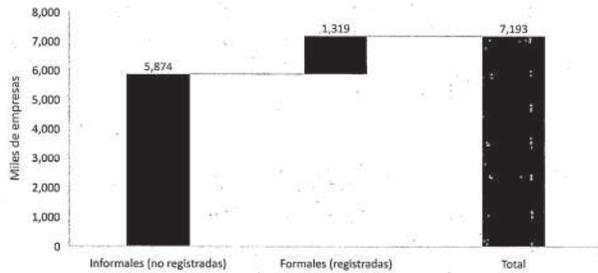
Es importante resaltar que esta política no compite con los programas de subsidios existentes. Contrario a esto, se complementa con ellos. Mientras los subsidios alivian necesidades inmediatas, la vinculación laboral formal genera ingresos estables y derechos permanentes. La suspensión temporal de aportes facilita que más personas accedan al empleo formal, lo que reduce la dependencia de subsidios y fomenta la autonomía económica.

La inclusión laboral de madres cabeza de hogar también tiene impactos en la niñez. Cuando una madre obtiene empleo formal, los niños y niñas del hogar acceden a servicios sociales, subsidios educativos y oportunidades que no tendrían en condiciones de informalidad. La estabilidad económica del hogar mejora el rendimiento académico, reduce la deserción escolar y amplía las oportunidades de desarrollo (Dunifon, R., et al., 2013). Por tanto, este proyecto no solo beneficia a las trabajadoras contratadas, sino que tiene efectos positivos sobre las generaciones futuras.

El proyecto también contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente aquellos relacionados con la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8). El Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales para promover el empleo digno y reducir las brechas laborales entre hombres y mujeres, así como para impulsar la participación de jóvenes en el mercado formal. La ley propuesta constituye una acción concreta, medible y focalizada que permite avanzar en esos compromisos.

Por otra parte, la medida reconoce la realidad económica de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que son responsables de la mayor parte del empleo en Colombia. Para muchas de ellas, los costos no salariales representan un obstáculo significativo a la expansión de su planta de personal. En particular, más del 80% de las empresas en el país son informales (Gráfico 7). En este sentido, el presente proyecto les brinda un espacio temporal para aumentar el empleo formal sin asumir inmediatamente todos los costos asociados, lo que hace que la decisión de contratar sea más viable. A su vez, una vez superado el primer año, la empresa ya contará con trabajadores formalizados y capacitados que contribuirán al fortalecimiento de la productividad empresarial.

Gráfico 7. Formalidad empresarial



Puente: Misión de empleo (2020-2021). Elaboración propia

La política reconoce además que el mercado laboral colombiano enfrenta retos derivados de un bajo crecimiento económico (por debajo de su crecimiento potencial de largo plazo), la automatización, la baja competitividad internacional y la informalidad estructural. En este contexto, se requieren medidas que no solo atiendan la coyuntura, sino que transformen las condiciones de acceso al empleo. La contratación formal de población vulnerable contribuye a estabilizar el mercado laboral, incrementar los ingresos de los hogares, fortalecer la demanda agregada y volver más competitivo al país, elementos esenciales para la recuperación y el bienestar de los colombianos.

Adicionalmente, las madres cabeza de hogar han sido excluidas de políticas de empleo que reconozcan sus necesidades particulares. Este proyecto reconoce que su doble labor

(productiva y reproductiva) las coloca en un escenario de desventaja frente a otros trabajadores. Al promover su contratación formal, la ley reduce una brecha que se ha mantenido por décadas y abre nuevos caminos de bienestar y prosperidad para miles de familias.

En el caso de los jóvenes, la ley contribuye a enfrentar un fenómeno crítico. El desempleo juvenil persistente puede derivar en frustración, informalidad crónica, migración forzada o incluso vinculación a economías ilegales. Al facilitar su ingreso al mercado laboral formal, el Estado envía un mensaje claro de confianza, reconocimiento y apuesta por su futuro. Permitir que los jóvenes obtengan empleo es una inversión en estabilidad social, productividad y desarrollo a largo plazo.

El diseño de la política también considera la dinámica empresarial. Las empresas necesitan incentivos que reduzcan la incertidumbre asociada a la contratación, especialmente cuando se trata de trabajadores jóvenes o madres cabeza de hogar que pueden requerir mayor flexibilidad. La suspensión temporal de aportes reduce el costo inicial de la contratación, permitiendo que las empresas evalúen el desempeño y la adaptación del trabajador antes de asumir la totalidad de los costos laborales. Este enfoque reduce riesgos y fortalece la confianza mutua entre trabajador y empleador.

En materia de contratación estatal, la introducción de un criterio de desempate basado en la proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes empleados por las empresas proponentes constituye un mecanismo eficaz y plenamente compatible con el principio de selección objetiva. En escenarios donde dos oferentes alcanzan el mismo puntaje, privilegiar a quienes demuestren una mayor inclusión laboral no solo amplía los incentivos para contratar a la población en cuestión, sino que fortalece la coherencia entre la política pública de empleo y las prácticas de compras estatales. Esta medida no altera la metodología de evaluación ni genera cargas adicionales para los oferentes, pero sí produce un impacto significativo en la generación de oportunidades laborales para grupos históricamente desaventajados, convirtiéndose en una herramienta de política pública alineada con la finalidad social del Estado.

Finalmente, el proyecto reconoce que el país necesita políticas de empleo que sean innovadoras, responsables y centradas en la dignidad humana. La creación de empleo formal no es solo un objetivo económico, sino un imperativo ético y social. La inclusión de madres cabeza de hogar y jóvenes en el mercado laboral formal fortalece la cohesión social, amplía las oportunidades y contribuye a un país más próspero, equitativo y estable.

II. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad urgente de reducir las brechas estructurales de acceso al empleo formal que enfrentan las madres cabeza de hogar y los jóvenes en Colombia. Estas poblaciones presentan históricamente mayores tasas de desempleo y precariedad laboral, lo que limita sus posibilidades de movilidad social y compromete el bienestar de sus hogares. El Estado tiene la obligación constitucional de adoptar medidas diferenciales que garanticen igualdad real de oportunidades, y este proyecto se inscribe precisamente en ese mandato, generando incentivos para su vinculación laboral formal y estable.

La medida propuesta (una suspensión temporal y focalizada de aportes a las cajas de compensación por parte del empleador) busca corregir una barrera efectiva para la creación de empleo formal, reduciendo los costos no salariales asociados a la contratación. Esta herramienta permite reducir de manera transitoria la carga de contratación sin afectar los derechos laborales ni los beneficios recibidos por parte de los trabajadores. Se trata, por tanto, de un mecanismo que equilibra las responsabilidades del empleador con los objetivos del Estado en materia de inclusión laboral, productividad y desarrollo humano.

La iniciativa, además, fortalece el principio de adicionalidad, pues exige que los empleadores amplíen su planta de personal, aumenten el valor total de la nómina y contraten únicamente nuevo personal. Esto descarta cualquier posibilidad de sustitución laboral, recorte de costos por la vía de reemplazar empleados previos o el uso indebido de la medida en procesos de fusiones empresariales. Con ello, el proyecto asegura que cada empleo generado corresponda a una expansión real del trabajo formal y se traduzca en mayores oportunidades para quienes más las necesitan.

El tope del diez por ciento (10%) de la planta de personal establece un límite razonable y responsable al alcance del incentivo. Esta restricción permite ofrecer alivios para promover la inclusión laboral sin comprometer la estabilidad financiera del Sistema de Subsidio Familiar. Esta prudencia garantiza que las cajas de compensación sigan cumpliendo sus funciones sociales, mientras se abre un espacio para que más personas ingresen al universo de la protección social, con acceso a servicios, subsidios y bienestar familiar.

Asimismo, el proyecto incorpora un mecanismo institucional de seguimiento y garantías que obliga al Ministerio del Trabajo y a la Superintendencia del Subsidio Familiar a monitorear semestralmente los impactos de la medida. Este diseño, basado en evidencia y control, permite corregir desviaciones, prevenir afectaciones al sistema y asegurar que los beneficios se traduzcan en mayor formalidad, inclusión y continuidad en la prestación de servicios

La iniciativa se justifica también desde una perspectiva económica, pues promover la contratación formal de jóvenes y madres cabeza de hogar contribuye a dinamizar la productividad, reducir la dependencia de subsidios asistenciales y ampliar la base de aportantes del sistema de protección social. Un trabajador formal incrementa su estabilidad económica, mejora su capacidad de consumo y fortalece la demanda interna, generando efectos positivos sobre el crecimiento. A mediano plazo, la economía se beneficia de una fuerza laboral más consolidada, joven y protegida.

El proyecto tiene un impacto social relevante, que es garantizar que quienes han tenido menos oportunidades puedan incorporarse a entornos laborales estables. No se trata solo de llenar vacíos del mercado, sino de construir un país más competitivo, donde el trabajo formal sea una verdadera herramienta de movilidad social. La iniciativa es coherente con los principios constitucionales, con los desafíos actuales del mercado laboral y con el deber del Estado de impulsar políticas inclusivas que no dejen a nadie atrás.

Bibliografía

Caria, S., et al (2023). *The Impact of Childcare Subsidies and Employment Services on Women's Labor Force Participation in Egypt*. Recuperado del sitio web <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/impact-childcare-subsidies-and-employment-services-womens-labor-force-participation>

Consejo Privado de Competitividad (2024). *Informe Nacional de Competitividad 2024-2025*. <https://compite.com.co/informe-nacional-de-competitividad/>

Dunifon, R., et al (2013). *The Effect of Maternal Employment on Children's Academic Performance*. Recuperado del sitio web https://efaidnbmnnnibpcajpcgleclefindmkaj/https://www.nber.org/system/files/worki ng_papers/w19364/w19364.pdf

Fedesarrollo (2021). *Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años*. Penguin Random House Grupo Editorial. Primera edición.

Lee, J. et al (2024). *The effect of single mothers' employment on their children's mental health in young adulthood: Random effects model for longitudinal data*. Recuperado del sitio web <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0190740924001579#:~:text=Resultados,y%20recursos%20a%20sus%20hijos>

<p>Misión de Empleo (2021). <i>Diagnóstico integral del mercado laboral</i>. https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/Diagnostico-del-mercado-laboral.aspx</p> <p>Naciones Unidas (s.f). <i>Objetivos de Desarrollo Sostenible</i>. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/</p> <p>Sliwka, D. (2007). <i>Trust as a Signal of a Social Norm and the Hidden Costs of Incentive Schemes</i>. Recuperado del sitio web https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.97.3.999</p> <p>III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto tiene como propósito impulsar la creación de empleo formal para madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años mediante la exoneración del aporte a las Cajas de Compensación Familiar para los empleadores que los contraten, y, adicionalmente, establece que en los procesos de contratación estatal la vinculación de estas poblaciones sea un criterio de desempate entre proponentes que obtengan la misma calificación.</p> <p>IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto de ley se fundamenta en un amplio conjunto de disposiciones constitucionales, legales e internacionales que respaldan la adopción de medidas orientadas a promover la inclusión laboral de poblaciones vulnerables, la igualdad de oportunidades y la ampliación del acceso al trabajo formal. Este marco normativo establece claramente la competencia del Estado para crear incentivos, diseñar acciones afirmativas y fortalecer políticas de protección social que permitan superar barreras de acceso al empleo, especialmente para madres cabeza de hogar y jóvenes</p> <p>En primer lugar, la Constitución Política de Colombia constituye el eje central que orienta esta iniciativa. El artículo 13 establece el principio de igualdad material y faculta al Estado para adoptar acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados. De igual forma, el artículo 25 reconoce el trabajo en condiciones dignas y justas como un derecho fundamental. Los artículos 42 y 43 otorgan especial protección a la mujer cabeza de familia, mandato que legitima la adopción de políticas específicas para su apoyo económico y social.</p>	<p>Por su parte, los artículos 48 y 53 ordenan fortalecer la seguridad social, garantizar la estabilidad en el empleo y proteger a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.</p> <p>El proyecto se sustenta también en la Ley 82 de 1993, que otorga especial protección a la mujer cabeza de familia, reconociendo sus responsabilidades económicas y sociales y ordenando al Estado promover condiciones adecuadas para su inclusión productiva. Esta ley establece que las políticas públicas deben facilitar su acceso al empleo y mejorar sus oportunidades de desarrollo económico, lo cual coincide plenamente con la finalidad del presente proyecto.</p> <p>En cuanto a los jóvenes, la Ley 1780 de 2016 incorporó un conjunto de incentivos orientados a facilitar la inserción laboral de la población entre joven. La ley reconoce las barreras de acceso que enfrenta esta población y autoriza medidas especiales para superar la falta de experiencia y promover su empleabilidad. El presente proyecto se articula con dicho marco, ampliando las opciones para estimular su contratación formal mediante herramientas temporales, responsables y focalizadas.</p> <p>En lo relativo al Sistema de Subsidio Familiar, el proyecto se enmarca en lo establecido en la Ley 21 de 1982, que regula los aportes parafiscales destinados a las cajas de compensación familiar. Dicha ley, en su estructura, permite al legislador definir excepciones, alivios temporales o modificaciones focalizadas cuando estas contribuyen a objetivos superiores de política pública, siempre que no se comprometa la sostenibilidad del sistema ni los derechos de los beneficiarios. La incorporación de un artículo de seguimiento y garantías responde precisamente a este estándar normativo.</p> <p>Asimismo, el proyecto guarda coherencia con la Ley 1636 de 2013, que creó el Mecanismo de Protección al Cesante y reforzó el principio de que los incentivos laborales deben facilitar la vinculación formal y ampliar la cobertura del sistema de protección social.</p> <p>El criterio de desempate contenido en el articulado incorpora lineamientos expresos del régimen de contratación pública vigente en Colombia, respetando los principios y procedimientos establecidos por la Ley 80 de 1993. En particular, el artículo se ajusta al principio de selección objetiva previsto en el artículo 29 de dicha ley, que exige a las entidades seleccionar la oferta más favorable sin considerar factores subjetivos y bajo parámetros previamente definidos en los pliegos de condiciones. Incluir la proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes como criterio de desempate resulta compatible con dicho principio, siempre que el criterio esté anticipado en los documentos de la convocatoria y se aplique únicamente en escenarios donde las ofertas se encuentren en igualdad total de condiciones.</p>
<p>De igual forma, la disposición se ajusta a la Ley 1150 de 2007, la cual habilita a las entidades estatales a incluir factores diferenciales que fomenten objetivos de interés público siempre que no alteren la evaluación técnica ni económica ni constituyan privilegios indebidos. En este contexto, el criterio de desempate propuesto se configura como un instrumento razonable y proporcional para promover la inclusión laboral de poblaciones con menor acceso al mercado laboral, manteniendo intacta la estructura de los factores de evaluación que determinan el puntaje principal de las ofertas.</p> <p>El Decreto 1082 de 2015, que compila la reglamentación del Sistema de Compra Pública, establece en su Parte 2, Libro 2, Título 1, Capítulo 1 que las entidades deben definir por anticipado los criterios de desempate y los mecanismos que se aplicarán en caso de igualdad de puntajes. En armonía con dicho mandato, el criterio que privilegia a los proponentes que emplean mujeres cabeza de familia y jóvenes deberá incluirse explícitamente en los pliegos tipo o en los pliegos particulares de cada proceso de selección, garantizando la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento.</p> <p>Colombia Compra Eficiente, como ente rector del Sistema de Compra Pública, ha promovido en diversos lineamientos la incorporación de criterios de sostenibilidad y valor social en los procesos de contratación estatal. El criterio propuesto es compatible con la tendencia normativa que busca favorecer prácticas empresariales que contribuyan a la generación de impacto social positivo. En este sentido, la medida se enmarca en la lógica de la contratación pública con valor agregado social, donde las entidades estatales no solo adquieren bienes y servicios, sino que promueven dinámicas económicas alineadas con objetivos constitucionales como la igualdad material, la equidad y la superación de barreras laborales históricas.</p> <p>La norma propuesta no altera los mecanismos de evaluación económica, técnica o jurídica establecidos en el Estatuto General de Contratación ni sustituye factores determinantes de adjudicación. Su aplicación se limita estrictamente a los escenarios de empate, donde el ordenamiento jurídico permite criterios diferenciales razonables que no distorsionen la competencia ni generen cargas injustificadas entre los proponentes. En consecuencia, el artículo respeta el equilibrio normativo entre promover objetivos de política pública y mantener la necesaria neutralidad en la selección del contratista.</p> <p>La verificación de la información aportada por el proponente acerca del número o proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes vinculados deberá realizarse conforme a los instrumentos de supervisión y control existentes en el sistema de compras públicas. La declaración del representante legal, acompañada de la información laboral pertinente, será</p>	<p>suficiente para efectos de desempate, sin perjuicio de las facultades posteriores de inspección y verificación que correspondan a la entidad contratante o a los órganos de control. Esto permite garantizar la veracidad de la información presentada y evita el uso indebido del criterio como ventaja competitiva fraudulenta.</p> <p>En el ámbito internacional, el proyecto se soporta en los compromisos adquiridos por Colombia ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente los principios del Trabajo Decente y los convenios relacionados con igualdad de oportunidades, eliminación de prácticas discriminatorias y protección de la maternidad. También se adecúa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 5 (igualdad de género) y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), que instan a los Estados a implementar políticas de empleo inclusivas para poblaciones vulnerables.</p> <p>De este modo, el presente proyecto se fundamenta en la capacidad legislativa consignada en el artículo 150 de la Constitución, que faculta al Congreso para expedir leyes en materia laboral, de seguridad social y de organización del sistema parafiscal. Así, este marco normativo demuestra que la iniciativa se ajusta plenamente a los principios constitucionales, a la normatividad vigente y a los compromisos internacionales del país, ofreciendo una herramienta legítima y necesaria para promover la inclusión laboral de quienes más barreras enfrentan en el mercado laboral.</p> <p>V. IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.” En cumplimiento del artículo, se certifica que la iniciativa es fiscalmente neutra. En este sentido, el proyecto no tiene impacto fiscal.</p> <p>VI. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.</p> <p>Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso</p>

de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que busca incentivar la contratación de empleo formal para madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años mediante la exoneración del aporte a las Cajas de Compensación Familiar para los empleadores que los contraten, y, adicionalmente, establece que en los procesos de contratación estatal la vinculación de estas poblaciones sea un criterio de desempate entre proponentes que obtengan la misma calificación.

Cordialmente,

Maria A. Guerra
MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 09 de Diciembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X
No. 337 Correspondiente
Exposición de Motivos
H.S. MARIA ANGELICA GUERRA LÓPEZ

[Signature]
SECRETARÍA GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 09 de Diciembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.337/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA LA CONTRATACIÓN DE MADRES CABEZA DE HOGAR Y JOVENES ENTRE 18 Y 28 AÑOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARIA ANGELICA GUERRA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

[Signature]
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 09 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Signature]
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Signature]
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: Sarly Navas
Revisó: Dra. Dofí Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 2330 - Miércoles, 10 de diciembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 336 de 2025 Senado, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión - Ley de Emprendimiento, Innovación Empresarial y Empresa con enfoque de inclusión.....	1
Proyecto de Ley número 337 de 2025 Senado, por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones	19