



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 531

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2021 SENADO - 465 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el Distrito de Barrancabermeja.*

Bogotá D.C., 17 de mayo de 2022

Doctora

**María del Rosario Guerra**  
Presidente – Comisión Tercera  
Senado de la República

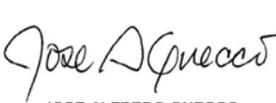
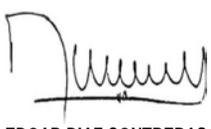
**REF:** Informe de ponencia para segundo debate en Senado del Proyecto de Ley No.256/2021 Senado - 465 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el distrito de Barrancabermeja".

**Asunto:** Presentación de la ponencia para dar segundo debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República.

Apreciada presidente,

En cumplimiento de la designación que nos fue encomendada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República y amparados en el artículo 160 de la Ley 5 de 1992, presentamos a usted ponencia para dar segundo debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República.

Cordialmente,

 <b>JOSE ALFREDO GNECCO</b> Senador de la República Ponente	 <b>EDGAR DIAZ CONTRERAS</b> Senador de la República Ponente
---	--

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto de Ley 256/2021 SENADO - 465 de 2020 CAMARA "Por medio de la cual se crea una zona económica y social especial (ZESE) para el distrito de Barrancabermeja", busca incentivar la inversión en el Distrito de Barrancabermeja, aprovechando los diferentes recursos que existen en la región con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes del territorio, para con ello poder combatir los diferentes flagelos que sufre la comunidad de ese territorio debido a los rezagos de las diferentes crisis vividas.

#### 2. TRÁMITE LEGISLATIVO

Este proyecto se radicó el día 11 de noviembre del año 2020 y fue presentado por los congresistas Oscar Leonardo Villamizar, Jaime Duran, Víctor Manuel Ortiz Joya, Miguel Ángel Pinto, Nubia López, entre otros que acompañaron la iniciativa. El proyecto fue publicado en la gaceta 1321 del 17 de noviembre de 2020 tipo de Ley Ordinaria. El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la H. Cámara de Representantes, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el día 18 de diciembre de 2020 como Coordinador del mismo en primer debate al HR Víctor Manuel Ortiz Joya.

Siguiendo su curso legislativo, el proyecto fue remitido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, y fueron designados por la Mesa directiva el Honorable Senador Edgar Díaz Contreras y el Honorable Senador José Alfredo Gnecco, el día 17 de noviembre de 2021.

Adicionalmente, el 28 de abril de 2022 recibimos el concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito público, donde se realizaron una serie de observaciones con el fin de mejorar la viabilidad del proyecto. Dichos comentarios fueron acogidos para el primer debate en la Comisión Tercera del Senado de la República a través de una enmienda al articulado, la cual fue aprobada en sesión formal del 04 de mayo de la presente anualidad, obteniendo así, el aval del Gobierno Nacional.

#### 3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de Ley 256/2021 Senado - 465/2020 - Cámara, cuenta con (3) artículos referentes a lo siguiente:

El artículo 1º propone El régimen especial en materia tributaria - ZESE de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 del 2019, es aplicable al Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente Ley.

<p>Seguidamente en el artículo 2° se determinará un régimen que aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Distrito de Barrancabermeja dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Por último, se estipula la Vigencia. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p><b>4- NORMAS Y JURISPRUDENCIA QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes. Dentro de éste, todo ordenamiento constitucional establece qué sujetos se encuentran habilitados para la presentación de proyectos que luego se convertirán en mandatos legislativos. En este orden, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que "la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República." Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger.</p> <p>En relación con las iniciativas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154 inciso 2o. CP.), es decir las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, desde sus inicios, la Corte Constitucional en la Sentencia C-040 de 1993, ha señalado en que "en virtud del principio de legalidad del tributo corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."</p> <p>No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley. Ha dicho la Corte que de "conformidad con el espíritu del artículo 154 Superior, el cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, es posible que se presente un aval gubernamental posterior al acto de presentación del proyecto. Ello constituye además un desarrollo del mandato previsto en el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el</p>	<p>reglamento del Congreso, que establece que "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias"</p> <p>Al estudiar la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de admitir el aval gubernamental en materias cuya iniciativa se encuentra reservada al ejecutivo, se concluye que tal aval debe contar con unos requisitos para ser considerado una forma de subsanación de la falta de iniciativa gubernamental en cumplimiento del artículo 154 superior. A continuación, se refieren algunas de estas decisiones, con el fin de extraer las reglas establecidas por la jurisprudencia:</p> <p>En la Sentencia C-1707 de 2000, al examinar las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley 26/98 Senado – 207/99 Cámara, el Congreso de la República había procedido a adicionar el contenido material del artículo 187 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de exonerar a los pensionados que recibían hasta dos salarios mínimos mensuales, del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social. El Gobierno Nacional objetó la constitucionalidad del citado proyecto, por considerar que su objeto era la creación de una exención al pago de una contribución parafiscal que debía haberse tramitado a iniciativa del Gobierno, tal como lo exigía el artículo 154 de la Carta Política.</p> <p>La Corte en esta ocasión explicó la naturaleza del aval gubernamental dado a (i) los proyectos de ley correspondientes a la iniciativa ejecutiva exclusiva, cuando los mismos no hayan sido presentados por el Gobierno, o (ii) a las modificaciones que a los proyectos de iniciativa legislativa privativa del ejecutivo introduzca el Congreso de la República durante el trámite parlamentario. Al respecto, sostuvo que dicho aval en ambos casos era una forma de ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Sobre el particular señaló:</p> <p>"...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no</p> <p>sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso</p>
<p>2° del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: "el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique", y que "La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias" (Negrillas fuera del original).</p> <p>En la Sentencia C-807 de 2001, la Corte reflexionó nuevamente sobre la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley correspondiente a la iniciativa privativa del Ejecutivo, encontrando que, si bien dicha posibilidad se ajustaba a la Carta, al respecto existían ciertas restricciones constitucionales que impedían "adicionar nuevas materias o contenidos"; no obstante, dichas adiciones podían ser objeto del aval gubernamental, que las convalidaba.</p> <p>"La Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto."</p> <p>Reiterando los criterios sentados en torno a la naturaleza jurídica del aval gubernamental dado a proyectos de asuntos de iniciativa privativa del ejecutivo, en la Sentencia C-121 de 2003, la Corte recordó que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo.</p> <p>Además, en esta misma Sentencia la Corte expuso los requisitos que debe cumplir el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo. Al respecto indicó (i) que dicho aval podía provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República; (ii) no obstante, el ministro debía ser el titular de la cartera que tuviera relación con los temas materia del proyecto; (iii) finalmente, el aval debía producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias de ambas cámaras.</p> <p>"Es de recordar que para esta Corporación ni la Constitución ni la ley exigen que el Presidente, como suprema autoridad administrativa y jefe del gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la Carta Política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en</p>	<p>relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos "por intermedio de los ministros", quienes además son sus voceros."</p> <p>Pero debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el ministro o por quien haga sus veces ante la célula legislativa donde se esté tramitando el proyecto de ley." Sentencia C-121 de 2003. M.P Clara Inés Vargas Hernández. En la Sentencia C-370 de 2004, la Corte insistió en la necesidad de que exista un aval gubernamental que convalide aquellas iniciativas congresuales o modificaciones introducidas por las cámaras a proyectos de ley en curso cuando decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No obstante, aclaró que dicho aval no exigía ser presentado por escrito.</p> <p>"... la Corte recuerda que de acuerdo con el segundo inciso del artículo 154 superior "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."</p> <p>Empero, como lo ha explicado la Corte, el requisito señalado en el segundo inciso del artículo 154 superior no necesariamente debía cumplirse mediante la presentación por parte del gobierno del proyecto o de las proposiciones tendientes a modificarlo, sino que bastaba la manifestación de su aval a las mismas durante el trámite del proyecto".</p> <p>Como requisitos de dicho aval, la Corte ha señalado que "(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo. Dijo la providencia "La iniciativa gubernamental exclusiva no sólo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del proyecto de ley por el Gobierno, sino que también se ejerce mediante el aval ejecutivo impartido a los proyectos en curso, relativos a las materias sobre las que recae tal iniciativa privilegiada"; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. La Corte ha aceptado que el aval sea otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en cuanto a la oportunidad</p>

en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe manifestarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias".

Así la Corte ha concluido "que la iniciativa reservada, entendida como la atribución establecida constitucionalmente a ciertos sujetos en relación con determinadas materias, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, no se circunscribe al acto formal de presentación, sino que puede entenderse cumplida en virtud de actuaciones posteriores dentro del trámite parlamentario. En este orden, resulta admisible un aval posterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos desarrollados con anterioridad".

"Así, la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política" Sentencia C 066-2018

**5- CONSIDERACIONES DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como propósito incluir al Departamento de Santander, Distrito de Barrancabermeja, dentro del régimen especial en materia tributaria que establece el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 - LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 -2022, "PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD".

El propósito original del artículo 268 de la ley 1955 de 2019 es atraer inversión y la generación de empleo en los departamentos y ciudades que son ZESE, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Norte de Santander, La Guajira, Arauca y, con la presente propuesta legislativa se extendería al Distrito de Barrancabermeja.

En primer lugar, debemos considerar que la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022) definió un régimen tributario especial, lo cual tiene por objetivo atraer la inversión nacional y extranjera, con lo cual, se contribuirá al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.

Esta norma las denominó Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE). La cual está compuesta por los departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Arauca y las ciudades capitales de Armenia y Quibdó<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>DIAN. Abecé Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE). 2 de marzo de 2020. <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?DianId=8#:~:text=Las%20sociedades%20comerciales%20constituidas%20en,ubicados%20en%20el%20territorio%20ZESE.>

En este marco, se estableció que el principal beneficio de las ZESE es la tarifa general de renta del 0% por los primeros 5 años y del 50% de la tarifa general de renta durante los 5 años siguientes. Siendo beneficiarios de este tipo de régimen tributario especial aquellas sociedades comerciales constituidas en la ZESE dentro de los 3 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley (25 de mayo de 2019) o las sociedades comerciales existentes constituidas bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente, que se encuentren ubicados en el territorio ZESE, condicionándolas a demostrar un aumento del 15% del empleo directo generado y mantenerlo durante el periodo de vigencia de aplicación del régimen tributario y desarrollar la actividad económica dentro del territorio de la ZESE, donde la mayor cantidad de sus ingresos provengan del desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turismo o salud.

2



Para aquellas sociedades comerciales que demuestren estas condiciones podrían acogerse al régimen especial tributario ZESE actualizando, –mediante autogestión– el RUT en la columna 89 (Estado actual) con el registro del código 109<sup>3</sup>. Las sociedades comerciales que pueden beneficiarse de esta Ley son aquellas cuya actividad económica principal sea industrial, agropecuaria, comercial, turística o de salud.

En segundo lugar, las ZESE están en el marco normativo del Artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) que las crea; el Decreto 2112 de 2019 las reglamenta, el artículo 147 de la Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento

<sup>2</sup> Grafico tomado de: Mincomercio. Zona económica y social especial. Diciembre 2020. <https://www.mincit.gov.co/minindustria/zese> (accessed marzo 3, 2021).

<sup>3</sup> DIAN. Abecé Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE). 2 de marzo de 2020. <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/BlogDetails.aspx?DianId=8#:~:text=Las%20sociedades%20comerciales%20constituidas%20en,ubicados%20en%20el%20territorio%20ZESE.>

Económico) donde se amplía el alcance sectorial de los beneficiarios, incluyendo turismo y salud; el decreto 1606 de 2020 reglamenta las actividades de salud y turismo y el artículo 10 Ley 2069 de 2020 extiende el cumplimiento del requisito de empleo para el año 2021, para las empresas que se acogieron en el año 2020<sup>4</sup>.

En tercer lugar, la ZESE son un impulso para las regiones beneficiarias, puesto que tal como afirmó Diana Caicedo, directora ejecutiva de la agencia de promoción de inversión Invest in Armenia en el 2019 para Portafolio, las ZESE permitirían: "el establecimiento de nuevas empresas que dinamizarán no sólo el empleo sino que traerán know how (saber hacer) a la región, permitirán la diversificación de las exportaciones y generarán una dinámica económica positiva para Armenia. Se consolidará como una metrópoli que apuesta proactivamente a la llegada de inversión nacional y extranjera en los cuatro sectores identificados como potenciales: industrias 4.0., turismo, agronegocios y logístico"<sup>5</sup> En este sentido, se puede afirmar que las regiones beneficiadas de las ZESE esperan que con el avance de esta Ley se genere un impulso significativo, a saber, la posibilidad de mayor inversión nacional y extranjera permitiría una consolidación del tejido económico de las regiones y con ello, se impactaría positivamente en el mercado laboral para toda la población y la mejora en la calidad de vida.

No obstante, esta oportunidad depende particularmente del esfuerzo local en una articulación con la nación, pues cada región conoce sus fortalezas y potencialidades. De allí, como lo afirmo la Vicepresidenta Marta Lucia Ramírez: "la experiencia y la academia han demostrado que el crecimiento económico no depende exclusivamente de los incentivos tributarios que se generen, sino que aglomera un conjunto de factores en donde del cuarteto de academia, autoridades locales, ciudadanía y sector privado, juegan un papel armónico que tiene la capacidad real de identificar las apuestas claves de la región para ampliar el tejido empresarial y las posibilidades de generar producción competitiva en el mercado local e internacional". De allí, que la articulación institucional y la sociedad civil es fundamental para los desarrollos adecuados. Es por ello, que el presente Proyecto de Ley tiene un apoyo de la bancada Santandereana y el alcalde del municipio de Barrancabermeja.<sup>6</sup>

De igual modo, no es menor el hecho que de acuerdo con un reporte oficial de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) llegaron a la conclusión que "muchas de las zonas económicas especiales han jugado un papel importante en la transformación estructural, la promoción de la

<sup>4</sup> 4 Mincomercio. Zona económica y social especial. Diciembre 2020. <https://www.mincit.gov.co/minindustria/zese> (accessed Marzo 3, 2021).

<sup>5</sup> Portafolio. Las cinco regiones especiales para atraer inversión en Colombia. 26 de noviembre de 2019: <https://www.portafolio.co/economia/las-5-regiones-especiales-para-atraer-inversion-535948>

<sup>6</sup> La república. Gobierno promueve exenciones en Zonas Económicas Sociales y Especiales para subir empleo. 9 de enero de 2020: <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-promueve-exenciones-en-zonas-economicas-sociales-y-especiales-para-aumentar-el-empleo-2949987>

participación en las cadenas de valor global y han sido catalizadoras de modernización tecnológica e industrial." "Esto debemos considerarlo en el horizonte de que Latinoamérica es una región que no posee una vocación productiva, ni capacidad competitiva, ni una diversificación económica derivando en bajos estándares para el nivel del mercado mundial y una dependencia de materia primas que pone de relieve que "crecer con el mundo no es garantía de converger con las economías más desarrolladas"<sup>7</sup>. Por eso, las ZESE son fundamentales, porque son una herramienta que impulsa la economía regional del país. Al mismo tiempo, debemos considerar que la pandemia del Covid-19 es un reto estructural para la reactivación económica, afectando diferencialmente a los territorios y poblaciones vulnerables. Con esto, las ZESE pueden ser un instrumento para atraer inversión nacional y extranjera que contribuya a la economía, el empleo y la calidad de vida.

Así pues, debemos considerar que el mundo está cambiando y debemos adaptarnos, una idea que ha sido verificada en la realidad con la crisis producida por el Coronavirus. Esta crisis nos ha demostrado la realidad de un mundo frágil y de constante cambio al cual todos, incluidas las empresas, emprendedores, entes territoriales, deben aplicar procesos, herramientas, tecnologías y miradas para poder mantenerse y transformarse.

Al mismo tiempo, nuestro mundo hiperconectado por el proceso de la globalización ha derivado en la apertura de diferentes y diversos mercados cada día. Nuevos mercados donde el flujo de capitales y empresas se hace cada vez más creciente y, por ende, la competencia se ha incrementado. Por eso, ya no basta con mantenerse en los mismos paradigmas, es necesario implementar cambios que deriven en un mejor funcionamiento interno y un mayor atractivo de cara al mundo. Las ZESE son una oportunidad para los territorios, las empresas y emprendedores, siendo este una posibilidad para Barrancabermeja.

**5.1- Consideraciones socio económicas**

Con este marco normativo y las virtudes de las ZESE, pasemos a observar las características de Barrancabermeja. Esta ciudad está ubicada en el Magdalena medio de Santander, una zona geográfica privilegiada porque por ella pasan los oleoductos, la troncal del Magdalena que une el centro con el norte del país, el cable óptico y, el Río Magdalena que la acompaña en toda su extensión territorial, siendo este la arteria fluvial más importante y estratégica del país. Adicionalmente, cuenta con un terminal portuario multimodal Impala el cual ha diversificado la economía y donde se logra llevar hacia diferentes sectores del país e incluso del mundo, carga

<sup>7</sup> María Alejandra González-Pérez. Las zonas económicas especiales y su contribución al desarrollo de los países. 3 de agosto de 2019. Semana: <https://www.semana.com/opinion/columnistas/articulo/las-zonaseconomicas-especiales-y-su-contribucion-al-desarrollo-de-los-paises-por-maria-alejandra-gonzalezperez/275073/>

<sup>8</sup> Chinchilla, L., Botero, C., Gray Molina, G., Ize, A., Malamud, A., & Shifter, M. (2019). Promesas Incumplidas: América Latina hoy. Ciudad de México: The dialogue.

seca y líquida. Su posición le permite ser el eje de las carreteras que une a las ciudades andinas.<sup>9</sup>

Esta ciudad antes de convertirse en punto de referencia por la instalación del complejo petrolero en el siglo XX, fue un punto de transporte, comunicación y comercio de diferentes zonas de Santander. Sin embargo, con la aparición del petróleo, el puerto de Barrancabermeja dejó de ser un sitio de tránsito, lo cual ha significado que la vida de la región comenzó a girar alrededor del petróleo. A tal punto, que de acuerdo con la Cámara de Comercio de Barrancabermeja su economía es altamente dependiente de la industria petrolera debido a que en este municipio se encuentra localizada la refinería más grande del país, propiedad de Ecopetrol S.A. <sup>10</sup>Según estimaciones, la industria del petróleo le aportaba a la economía de la ciudad un 70% de los ingresos, los cuales representan 10,5 billones de pesos.<sup>11</sup>

Por esta dependencia, la estructura económica y social está ampliamente determinada por este sector: "Las connotaciones que surgen a raíz de la alta dependencia económica que el municipio posee de este sector como ancla de la economía local, donde todos los recursos y factores de producción fueron abocados, en su mayoría, a la industria del petróleo, generando como resultado una economía poco diversificada e incapaz de responder positivamente a las dinámicas oportunas de alto impacto"<sup>12</sup>

Sin embargo, la volatilidad-calidad del precio del petróleo y la crisis que ha tenido que soportar el sector petrolero a nivel mundial desde el 2014, y durante el 2020 por la pandemia generada por el coronavirus, ha repercutido de manera significativa en la estructura económica y social del municipio de Barrancabermeja. Esto a pesar que Barrancabermeja para el 2013, según el DANE, era la sexta economía luego de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla, por delante incluso de Bucaramanga que quedó séptima en tal medición.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Katherine Cristina García Bermúdez. Impacto socio económico en el municipio de Barrancabermeja, a causa de la no modernización de la refinería de Ecopetrol, ubicada en el municipio de Barrancabermeja universidad nacional abierta y a distancia. 2017 <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/17809/32790541.pdf?sequence=1&isallowed=y>

<sup>10</sup> cámara de comercio de Barrancabermeja. resumen comportamiento socioeconómico: Barrancabermeja y su área de influencia 2017 [http://www.ccbarranca.org.co/cbar/images/documentos/estudio\\_economico\\_2017.pdf](http://www.ccbarranca.org.co/cbar/images/documentos/estudio_economico_2017.pdf)

<sup>11</sup> Katherine Cristina García Bermúdez. Impacto socio económico en el municipio de Barrancabermeja, a causa de la no modernización de la refinería de Ecopetrol, ubicada en el municipio de Barrancabermeja universidad nacional abierta y a distancia. 2017 <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/17809/32790541.pdf?sequence=1&isallowed=y>

<sup>12</sup> Katherine Cristina García Bermúdez. Impacto socio económico en el municipio de Barrancabermeja, a causa de la no modernización de la refinería de Ecopetrol, ubicada en el municipio de Barrancabermeja universidad nacional abierta y a distancia. 2017 <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/17809/32790541.pdf?sequence=1&isallowed=y>

<sup>13</sup> cámara de comercio de Barrancabermeja. resumen comportamiento socioeconómico: Barrancabermeja y su área de influencia 2017 [http://www.ccbarranca.org.co/cbar/images/documentos/estudio\\_economico\\_2017.pdf](http://www.ccbarranca.org.co/cbar/images/documentos/estudio_economico_2017.pdf)

Esta dependencia está repercutiendo en la estructura social y económica. Ante ello, se requiere un cambio de mentalidad, con un estímulo (como es ZESE) para fortalecer y diversificar la economía de la ciudad, lo cual implica la posibilidad de atraer inversión, generar empleo y mejorar la calidad de vida. Es por ello que la ZESE podría ser una herramienta poderosa para la diversificación económica de Barrancabermeja.

De igual manera, es importante considerar que Barrancabermeja ha sido históricamente golpeada por la violencia por parte de diferentes actores armados que han sido responsables de un sin número de hechos violentos. Según el BID (Alvarado, 2018), para el año 2018 Latinoamérica fue la región más violenta del mundo con un 39% de homicidios. La inseguridad y la violencia no solamente afectan el ejercicio del Estado de derecho y la democracia, también generan consecuencias negativas en el terreno socioeconómico. Este flagelo afecta de manera profunda a las poblaciones más vulnerables, exacerbando condiciones de pobreza y marginación social.<sup>14</sup>

En este panorama podemos referirnos a que según el DANE para 2018 el 11,61% de las personas de la ciudad se clasifican como pobres, teniendo en cuenta el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI, en tanto que el 1,81% estaba en situación de miseria.<sup>15</sup> Así mismo, señaló que el Índice de Pobreza Multidimensional - IPM muestra que el 26,4% de los hogares de Barrancabermeja son pobres, mientras que en Santander este porcentaje se ubicó en 12,9%. Al desagregar por zonas, se identifica que la incidencia de la pobreza medida por este indicador es más alta en zonas rurales (28,8% en

Barrancabermeja mientras que 27,7% en Santander) que en zonas urbanas (26,1% en Barrancabermeja frente a 8,3% en el departamento.<sup>16</sup> Respecto al tema de empleo se encuentra que las personas ocupadas fueron un poco más de 70 mil para 2018, el 56,2% correspondiente a hombres en edad adulta. La mayoría de estas personas trabajan en los sectores Comercio, hoteles, restaurantes (31%), Servicios comunales, sociales y personales (26%) y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (9%), esta situación significa que las actividades informales se están convirtiendo en un renglón considerable dentro de la estructura de la economía local.<sup>17</sup>

De acuerdo a las mediciones de la Cámara de Comercio de Barrancabermeja, en el 2016 se obtuvo una tasa de desempleo del 23%, y niveles de pobreza que superan el 40%. Para el 2019, de acuerdo con los resultados del DANE la tasa de desempleo en Barrancabermeja se ubicó en el 20,9%, lo que implicó una reducción de 2,2

<sup>14</sup> buvinic, m. &. (1999). la violencia en américa latina y el caribe: un marco de referencia para la acción. Washington: banco interamericano de desarrollo.

<sup>15</sup> plan de desarrollo centenario Barrancabermeja 2020 – 2023, pág. 44.

<sup>16</sup> plan de desarrollo centenario Barrancabermeja 2020 – 2023, pág. 44.

<sup>17</sup> Plan de Desarrollo Centenario Barrancabermeja 2020 – 2023. Pág. 44.

puntos porcentuales en este indicador frente al registro de 2018, donde se ubicó en 23,1%. Sin embargo, esto era un porcentaje alto considerando que en ese momento el promedio nacional fue de 10,9%, es decir, casi el doble.<sup>18</sup>

Otro aspecto relevante, es que, de acuerdo con la Cámara de Comercio de Barrancabermeja, en el 2016 se generó un mayor número de empresas insostenibles, por lo tanto, deben salir del mercado, afectando la generación de empleo.



<sup>18</sup> CER. TASA DE DESEMPLEO BARRANCABERMEJA 2019. <https://www.cer.org.co/wp-content/uploads/2020/07/POST-INFOGRAFIA-DESEMPLEO-CER.pdf>

<sup>19</sup> Cámara de comercio de Barrancabermeja. RESUMEN COMPORTAMIENTO SOCIOECONÓMICO: BARRANCABERMEJA Y SU ÁREA DE INFLUENCIA 2017

Estas condiciones estructurales requieren unas respuestas institucionales, territoriales y civiles, en otras palabras, se requiere una articulación para dar soluciones a estos graves problemas. Las ZESE son una oportunidad para articular esfuerzos y generar soluciones integrales. Esta es una respuesta ante lo que ha implicado unos cambios en todo nivel, unos cambios cada vez más rápidos y profundos. Nuestro país no ha sido ajeno a la crisis y el cambio, de allí que es necesario adaptarnos y otorgar nuevas herramientas para la nueva situación.

**6- CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

Con base a los antecedentes considerados, mediante el trámite legislativo del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con el fin de analizar la trazabilidad necesaria de la inclusión del artículo 268 de la zona económica y social especial, (ZESE), encontrando lo siguiente:

En el estudio del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia Pacto por la Equidad", contenido en la gaceta del congreso 273 de fecha 26 de abril de 2019, señala que "En la sesión de ponentes del 11 de abril de 2019 se explica que la metodología que se va a emplear para el estudio de los artículos es revisar los que se presentan como nuevos y las modificaciones del artículo de vigencias y derogatorias". Dentro de los artículos nuevos se encuentran los siguientes "...Zona económica y social especial – ZESE para La Guajira, Norte de Santander y Arauca".

Señala la ponencia que, dentro de las discusiones adelantadas en el interior de la Comisión de ponentes, se resolvió proponer para aprobación en segundo debate nuevos artículos que no fueron aprobados en primer debate, los cuales obedecen a proposiciones presentadas en el proceso de discusión del proyecto de ley, al igual que artículos presentados por el gobierno nacional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 152 de 1994. Estos artículos guardan consecutividad e identidad con el objeto del Proyecto de ley y los asuntos tratados durante la discusión de la iniciativa, salvaguardando así la posibilidad de ser incluidos en este momento del trámite legislativo.<sup>20</sup>

Así mismo, el decreto 2112 del 24 de noviembre de 2019, "Por el cual se reglamenta el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona a la sección 2 al capítulo 23 del título 1 de la parte 2 del libro 1 del decreto 1625 de 2016. Único Reglamentario en materia tributaria", reglamentó el artículo aclarando varios aspectos importantes de la norma: a) Estableció que este régimen sería aplicable también a las ciudades de Armenia y Quibdó, en razón a su promedio histórico de tasa de desempleo; b) estableció que el beneficio fiscal se aplicaría para aquellos contribuyentes que desarrollen sus actividades económicas principales en el territorio de la ZESE

<sup>20</sup> Gaceta del Congreso número 273 de 23 de abril de 2019.

cuando la mayor cantidad de sus ingresos provengan de estos, independientemente de que aquellos realicen también actividades secundarias por fuera de la ZESE; c) definió que se entiende exactamente por actividades industriales, agropecuarias y comerciales; d) determinó las condiciones específicas necesarias para que sociedades nuevas y preexistentes se acojan al régimen fiscal de las ZESE; e) determinó la información a suministrarse anualmente para conservar el beneficio fiscal; y f) fijó claramente los eventos en los cuales dejará de aplicar.

Por lo anterior y por los índices de desempleo que presenta el departamento de Santander, es pertinente que el Distrito de Barrancabermeja sea incluido dentro del régimen especial regulado por el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019, con el fin de atraer inversión nacional y extranjera y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y la generación de empleo.

Los beneficios que trae este régimen para las sociedades comerciales que se acojan al mismo son sustanciales; su tarifa del impuesto sobre la renta será de 0% durante los cinco años contados a partir de la constitución de la sociedad (para las sociedades nuevas) o contados a partir de acogerse la sociedad existente al mismo, y de 50% de la tarifa del impuesto sobre la renta para los siguientes cinco años. En total, serían diez años de beneficio fiscal que podrían comenzar a contarse desde el año 2020 dado que, por tratarse de normas tributarias de período, su aplicación se daría a partir del período fiscal siguiente al de su promulgación. Asimismo, la sociedad beneficiaria del régimen verá incrementado su flujo de caja por cuanto la retención en la fuente que se le practique se hará en forma proporcional a la tarifa del impuesto sobre la renta.

Para efectos de poder ser beneficiario del régimen ZESE, las sociedades deberán demostrar un aumento de 15% en el empleo directo generado (es decir, de empleados contratados mediante contratos laborales relacionados con la actividad económica principal), tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, y habrá de mantenerse tal incremento durante el período de vigencia del beneficio.

**ENMIENDA AL ARTICULADO PRESENTADO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA – SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NO.256/2021 SENADO - 465 DE 2020 CÁMARA**

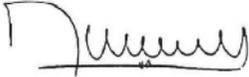
Señora Presidente:

Con la presente enmienda se mejoró el articulado del proyecto de ley, atendiendo a las observaciones presentadas por el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo Abondano, en el concepto técnico allegado a nuestros despachos el día 28 de abril de 2022. Dicha enmienda fue aprobada en sesión formal el 04 de mayo en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	ENMIENDA AL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<del>Artículo 1°. Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el Distrito de Barrancabermeja. Créase un régimen especial en materia tributaria para el Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja, a fin de atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y la generación de empleo.</del>	<b>Artículo 1°.</b> El régimen especial en materia tributaria – ZESE de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 es aplicable al Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente Ley.	Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
<del>Artículo 2°. Beneficiarios de la ZESE. Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan con domicilio principal en la ZESE antes referida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley. Bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente o las sociedades comerciales existentes que durante ese mismo término se acojan a este régimen especial y demuestren un aumento del quince por ciento (15%) del empleo directo generado tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados</del>	<b>Artículo 2°.</b> Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Distrito de Barrancabermeja dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.	Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<del>durante los dos últimos años, el cual se debe mantener como mínimo durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turísticas o de salud.</del>		
<del>Parágrafo 1. En todo caso el empleo directo generado por la sociedad comercial debe comprender como mínimo un treinta por ciento (40%) de mano de obra local.</del>		
<del>Parágrafo 2. Para que se dé el reconocimiento de los beneficios tributarios y económicos previstos en esta ley, el beneficiario deberá desarrollar toda su actividad económica en la ZESE y los productos que prepare o provea podrán ser vendidos y despachados en la misma o ser destinados a lugares del territorio nacional o al exterior.</del>		
<del>Artículo 3°. Beneficio en el impuesto sobre la renta. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del cero por ciento (0%) durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del cincuenta por ciento (50%) de la tarifa</del>	<b>SE ELIMINA</b>	Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<del>general para los siguientes cinco (5) años.</del>		
<del>Artículo 4°. Beneficio de retención en la fuente. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la ZESE, la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta del beneficiario, así: del cero por ciento (0%) durante los primeros cinco (5) años y del cincuenta por ciento (50%) para los cinco (5) siguientes. Los beneficiarios de la ZESE calcularán, en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementario, la auto retención de que tratan los Artículos 1.2.6.6 al 1.2.6.11 del Decreto 1625 del 2016; Único Reglamentario en Materia Tributaria, o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.</del>	<b>SE ELIMINA</b>	Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
<del>Artículo 5°. Suministro de información. Durante los diez (10) años siguientes, los beneficiarios de la ZESE enviarán antes del treinta (30) de marzo del año siguiente gravable a la Dirección Seccional respectiva o la que haga sus veces de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los siguientes documentos, los</del>	<b>SE ELIMINA</b>	Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<p>cuales esta entidad verificará con la declaración de impuesto sobre la renta correspondiente:</p> <p>1.- Declaración juramentada del beneficiario ante notario público, en la cual conste que se encuentra instalado físicamente en la jurisdicción del Distrito de Barrancabermeja y que se acoge al régimen de la ZESE. 2. Certificado de Existencia y Representación Legal de las sociedades constituidas que se acojan al beneficio estipulado en esta ley. 3. Las sociedades ya constituidas a la entrada en vigencia de la presente Ley, además deben acreditar el incremento del quince por ciento (15%) en el empleo directo generado, mediante certificación de revisor fiscal o contador público, según corresponda, en la cual conste el promedio de empleos generados durante los dos últimos años y las planillas de pago de seguridad social respectivas. 4. Los beneficiarios deben reportar a la DIAN y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo las diferentes inversiones nacionales y extranjeras, que han recibido con el fin de medir el alcance de los objetivos pretendidos por la presente Ley. Por lo tanto, ambas</p>			<p>entidades deberán entregar un informe anual por el termino de 10 años, a las comisiones económicas del Congreso de la República en el que se cuantifique la información relacionada con el incremento de la inversión nacional y extranjera, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el fomento del empleo.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Reglamentación. El Gobierno Nacional podrá reglamentar cualquiera de los asuntos y materias objeto de la presente Ley para facilitar su aplicación e interpretación.</p> <p><b>Artículo 7°.</b> Sanciones. Sumado a la pérdida de los beneficios de que trata la presente Ley y las sanciones estipuladas en el artículo 651 del Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales (DIAN), se podrán imponer las sanciones administrativas, penales, disciplinarias, comerciales y civiles aplicables y vigentes tanto a las sociedades como a sus representantes, en caso de que se compruebe que incumplen las disposiciones aquí previstas.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Obras por impuestos. Las personas jurídicas contribuyentes del</p>	<p><b>SE ELIMINA</b></p> <p><b>SE ELIMINA</b></p> <p><b>SE ELIMINA</b></p>	<p>Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Se atienden las recomendaciones propuestas por el</p>
<p>impuesto sobre la renta y complementarios, que adelanten su actividad económica en el Distrito de Barrancabermeja y que en el año o periodo gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo, determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en el Distrito de Barrancabermeja, relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial.</p> <p><b>Artículo 9°.</b> Excepciones de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley no serán aplicables a las empresas dedicadas a las actividades de exploración, explotación, producción, refinación, transporte y comercialización de minerales e hidrocarburos. De igual manera no se aplicarán a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal al Distrito de</p>	<p><b>SE ELIMINA</b></p>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Se atienden las recomendaciones propuestas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Barrancabermeja durante el periodo de vigencia del beneficio tributario.</p> <p><b>PARAGRAFO TRANSITORIO.</b> Las personas declarantes del impuesto de renta y que sean beneficiarias de descuentos o rentas exentas estipuladas en la Ley 1819 de 2016 y en la presente Ley, deberán informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el cambio de régimen tributario bajo el cual desean declarar el impuesto a la renta.</p> <p><b>Artículo 10°.</b> Vigencia. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Vigencia. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>se corrige la numeración del artículo.</p>
<p align="center"><b>PROPOSICIÓN</b></p>			<p>Con las anteriores consideraciones, proponemos a la plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No.256/2021 Senado - 465 de 2020 cámara "Por medio de la cual se crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el distrito de Barrancabermeja", de conformidad con el texto que se anexa.</p>		
<p align="center">   <b>JOSÉ ALFREDO GNECCO</b>                  Senador de la República                  Ponente             </p>			<p align="center">   <b>EDGAR DIAZ CONTRERAS</b>                  Senador de la República                  Ponente             </p>		

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**Proyecto de Ley No.256/2021 Senado - 465 de 2020 cámara "Por medio de la cual se crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el distrito de Barrancabermeja".**

El Congreso de la República de Colombia

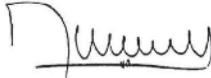
DECRETA

**Artículo 1°.** El régimen especial en materia tributaria – ZESE de que trata el artículo 268 de la Ley 1955 del 2019 es aplicable al Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico de Barrancabermeja, con el cumplimiento de las condiciones y requisitos previstos en dicha disposición y lo indicado en la presente Ley.

**Artículo 2°.** Este régimen aplicará a las sociedades comerciales que se constituyan en la ZESE del Distrito de Barrancabermeja dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, en las condiciones de la normatividad aplicable en virtud del artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

**Artículo 3°.** Vigencia. La presente Ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 <b>JOSE ALFREDO GNECCO</b> Senador de la República Ponente	 <b>EDGAR DIAZ CONTRERAS</b> Senador de la República Ponente
--	--

## INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA – 443 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras.*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DE LA REPÚBLICA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO PL 289 de 2020 Cámara – 443 de 2021 Senado  
"Por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley  
2155 de 2021 para mujeres cuidadoras"**

Bogotá D.C., 17 de mayo de 2022

Respetado  
**Rafael Oyola Ordosgoitia**  
 Secretario  
 Comisión Tercera Permanente Constitucional  
 Senado de la República  
 E. S. D.

**REF:** Informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de Ley No. -- de 2021 Senado / 289 de 2020 Cámara "Por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras".

Apreciado secretario,

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponentes, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado, al Proyecto de Ley --- de 2021 Senado / 289 de 2020 Cámara "Por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras", en la Secretaría de la Comisión, en los siguientes términos:

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY
2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY
  - 2.1. Objeto y Finalidad de la Iniciativa
  - 2.2. Estructura y Contenido
3. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO
  - 3.1. Constitución Política
  - 3.2. Marco Legal
  - 3.3. Marco Jurisprudencial
4. CONSIDERACIONES PARA EL PRIMER DEBATE EN SENADO
  - 4.1. La situación de la mujer
  - 4.2. La mujer rural.

- 4.3. La mujer cabeza de familia.
- 4.3.1. Mujeres cabeza de familia responsables del cuidado de personas con discapacidad
- 4.4. Programas de apoyo a la mujer cabeza de familia cuidadora a nivel internacional

### 6. CUADRO DE SUGERENCIAS Y MODIFICACIONES

### 7. IMPACTO FISCAL

### 8. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

### 9. PROPOSICIÓN

### 10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO --- DE 2021 SENADO / 289 DE 2020 CÁMARA

### 1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley del que trata el presente Informe es de autoría parlamentaria. Fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 2020 como consta en la Gaceta del Congreso No 711 de 2020 Cámara, por los Honorables Congresistas, la Representante Martha Villalba Hodwalker, los Senadores Armando Benedetti, Maritza Martínez Aristizábal, Juan Felipe Lemus Uribe; Astrid Sánchez Montes De Oca. Y los Representantes Mónica L. Valencia Montaña, Mónica María Raigoza Morales, Norma Hurtado Sánchez, Sara Elena Piedrahita Lyons, Teresa De Jesús Henríquez, José Edilberto Caicedo S., Cristian J. Moreno Villamizar, Hernando Guida Ponce, José Eliecer Salazar López.

Para el primer debate en Cámara de Representantes fueron designados como ponentes las Honorables Representantes Sara Elena Piedrahita Lyons, Nidia Marcela Osorio Salgado, y Katherine Miranda Peña, quienes rindieron Informe de Ponencia positivo como reza en la Gaceta 1202 de 2020, la cual fue sujeta a votación y aprobación durante la sesión formal virtual de la Comisión Tercera de la Cámara el día 2 de diciembre de 2020, donde fue aprobada sin modificaciones.

Designadas nuevamente como ponentes de la iniciativa, las Honorables Representantes, procedieron a rendir ponencia para Segundo debate en la Cámara, como aparece en la Gaceta No. 1557 de 2020. Tras su anuncio en la Plenaria de la Cámara el 23 de marzo de 2021, fue aprobado el Texto en la sesión del día 24 de marzo del presente con modificaciones, tal como consta en el acta No 207 de 2021 correspondiente a esa fecha.

Surtido este trámite el Proyecto de Ley fue trasladado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República en donde fueron designadas como ponentes las suscritas Senadoras Emma Claudia Castellanos y María Del Rosario Guerra De La Espriella. Posteriormente, en la sesión de 2 de noviembre de 2021 se rindió informe de ponencia ante la Comisión III permanente del Senado, en donde fue aprobado por unanimidad por los honorables senadores miembros de la comisión.

<p><b>2. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA</b></p> <p><b>2.1. Objeto y Finalidad de la Iniciativa</b></p> <p>El objeto de la iniciativa es garantizar en los términos establecidos por la Ley 2155 de 2021, Ley de Inversión Social, una transferencia monetaria no condicionada con el fin de contribuir a la superación de la situación de debilidad y vulnerabilidad económica de mujeres cabeza de hogar en condición de pobreza y pobreza extrema, y que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad.</p> <p>De igual manera, la presente iniciativa plantea la continuidad de la transferencia total o parcial, en los términos establecidos por el Gobierno Nacional, para las mujeres cuidadoras con jefatura de un hogar en condición de pobreza y pobreza extrema, cuando se dé la terminación del programa Ingreso Solidario. Así las cosas, la transferencia planteada permitiría materializar la responsabilidad del Estado frente a dos grupos de especial protección constitucional, en primer lugar, las mujeres cabeza de familia, y, en segundo lugar, la población en condición de discapacidad.</p> <p><b>2.2. Estructura y Contenido</b></p> <p>El proyecto de Ley como fue aprobado en el primer debate por la comisión tercera permanente del Senado la República consta de seis artículos entre los que se encuentran además de la vigencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 1.</b> plantea el objeto de la iniciativa, la cual se fundamenta en el marco de los establecido en el artículo 20 de la Ley de Inversión Social, con el fin de garantizar una transferencia monetaria para las mujeres con jefatura femenina de un hogar en condición de pobreza o pobreza extrema, y que tenga a su cargo personas en condición de discapacidad que le impida una vida autónoma.</li> <li>• <b>Artículo 2.</b> se establece el ámbito de aplicación definido para la mujer cabeza de familia que tenga a su cargo personas en condición de discapacidad. De igual manera, se restringe el alcance de la transferencia al excluir de la población beneficiaria a las mujeres que sean beneficiarias de alguna de las transferencias del Gobierno Nacional o Territorial.</li> <li>• <b>Artículo 3.</b> Se crea el Fondo Especial Ingreso Mujer, con el fin de definir fuentes de financiamiento para la transferencia monetaria.</li> <li>• <b>Artículo 4.</b> Se autoriza al Gobierno Nacional para promover mecanismos de información y capacitación a la población beneficiaria de la presente ley, con el fin de contribuir a la capacidad de generación de ingresos propios que le permita salir de su condición de vulnerabilidad y pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 5.</b> Reglamentación dentro de los seis meses después de la promulgación de la ley.</li> <li>• <b>Artículo 6.</b> Vigencia.</li> </ul> <p><b>3 MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO</b></p> <p><b>3.1. Constitución Política</b></p> <p><b>Artículo 13. Derecho a la igualdad</b></p> <p><b>Artículo 43.</b> "La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. (...).</p> <p><b>3.2. Marco Legal</b></p> <p><b>LEY 1232 DE 2008.</b> Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>3.3. Marco Jurisprudencial</b></p> <p><b>Sentencia T-247 de 2012</b></p> <p>En esta providencia se enfatiza que la condición de madre cabeza de familia no depende de una formalidad jurídica, sino de las circunstancias materiales que la configuran, de manera que el estado civil no resulta relevante para su determinación.</p> <p><b>Sentencia T-1211 de 2008</b></p> <p>La M.P. Clara Inés Vargas Hernández; manifestó que la protección de la mujer cabeza de familia emana de su "condición especial, concretada en su responsabilidad individual y solitaria en frente del hogar y como única fuente capaz de derivar el sustento diario de todos sus miembros."</p> <p><b>Sentencia SU-388 de 2005</b></p> <p>En esta Sentencia la Corte precisó la calidad de madre cabeza de familia, como se reza así:</p> <p>(...)</p> <p><i>"La calidad de madre cabeza de familia emerge en su connotación constitucional, de la forma en "(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o</i></p>
<p><i>mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar"</i></p> <p>(...)</p> <p><b>Sentencia C-184 de 2003</b></p> <p>Esta providencia resalta define que la categoría de mujer cabeza de familia tiene como fin:</p> <p>(...)</p> <p><i>"preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que, por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos".</i></p> <p>(...)</p> <p><b>4. CONSIDERACIONES PARA EL PRIMER DEBATE EN SENADO</b></p> <p><b>4.1. La situación de la mujer</b></p> <p>La mujer colombiana si bien ha avanzado en el reconocimiento de sus derechos y de nuevos espacios de participación, todavía no ve eliminadas las profundas barreras de discriminación y desigualdad histórica que padece, de ahí que las diferencias en niveles de ingresos, empleabilidad, educación, participación política, etc, hacen parte del día a día de la mujer, impidiéndole desarrollarse a plenitud</p> <p>Por ello, se debe propender por acciones específicas que mitiguen el alto impacto de las brechas que las mujeres experimentan y que han hecho parte de siglos de historia.</p> <p>"El incremento significativo de la población urbana durante las primeras décadas del siglo XX se debió, en gran parte, a la migración campesina de las áreas más cercanas a las ciudades. Muchas de estas migrantes fueron mujeres solas que no encontraban ninguna actividad productiva dentro de la pequeña propiedad campesina o en las grandes haciendas, que privilegiaban el trabajo masculino. Algunas de estas mujeres, menos desafortunadas, encontraron empleo en los nuevos establecimientos fabriles o en talleres artesanales, pero la gran mayoría de ellas debió emplearse en el servicio doméstico. Muchos padres campesinos preferían entregar sus hijas como sirvientas, con tal de no verlas empleadas en fábricas, que asociaban a libertinaje y perdición" (Reyes, C. 1995. Credencial Historia 68. Banco de la República).</p> <p>El Conpes 161 de 2013, estableció los lineamientos de la política pública nacional para la equidad de género, que incluía decisiones frente al ámbito laboral de la mujer. ONU Mujeres,</p>	<p>por su parte, reconoce que, para el caso de Colombia, la actual inequidad entre hombres y mujeres en el ámbito de la inserción laboral se debe estructuralmente al hecho de <u>la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, el cual recae principalmente en las niñas y mujeres.</u></p> <p>Igualmente, ONU Mujeres, en alianza con el DANE, realizó en el 2019 un informe estadístico para evaluar la situación de la mujer frente al aspecto laboral. Dentro de las cifras relevantes citamos, esta que, <u>entre el 2008 y el 2018, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se redujo sólo en cuatro puntos porcentuales: de 25 puntos en el primer año a 21 puntos en el segundo.</u> Esta brecha es mayor en áreas rurales y en las mujeres sin instrucción. Incluso en las cabeceras, en donde las mujeres suelen incorporarse más al mercado que en las áreas rurales, su tasa de participación es diecisiete puntos porcentuales menor que la de los hombres, con 57% y 74% respectivamente.</p> <p>Aunque los mayores niveles de educación reducen la brecha, el informe indica que incluso las mujeres con estudios universitarios enfrentan dificultades para incorporarse a un empleo en mayor medida que los hombres con el mismo nivel de educación; 11% en contraste con 9%.</p> <p>De igual forma, el desempleo afecta más a mujeres que a hombres, 13 de cada 100 mujeres que están en condiciones de trabajar y que están en busca de un empleo, no lo logran; cifra que resulta cinco puntos porcentuales mayor que la experimentada por los hombres (8 de cada 100). Entre las mujeres de 18 a 28 años, el desempleo se agudiza.</p> <p>Por otro lado, frente a los datos que el mismo DANE ha publicado, se encuentra que, para el 2019, la mayoría de mujeres "inactivas" (59%) se dedican a oficios del hogar como actividad principal. Este porcentaje es de 8,1% para los hombres. También se evidencia que el valor de Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado (TDCnR) corresponde al 20% del PIB, por lo que, si este trabajo tuviera remuneración monetaria, sería el sector más importante de la economía, por encima del sector de comercio (17,5% del PIB), el sector de administración pública (14,6% del PIB) y el de industria manufacturera (11,9% del PIB). De igual forma, mientras el 57% de los hombres "inactivos" se dedican a estudiar como actividad principal, este porcentaje es de 28% para las mujeres inactivas.</p> <p>En cuanto a población sin ingresos propios, el DANE registra que entre el 2010 y el 2017 el porcentaje de hombres que no tuvo ingresos propios se mantuvo alrededor del 10%, mientras que el de las mujeres inició el periodo en el 30% y finalizó en el 27%, siendo la diferencia de 17 puntos porcentuales.</p> <p>Así mismo, <u>en el año 2018 para el total nacional, el 29.6% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura era femenina, eran pobres; mientras que el 25.7% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran.</u> En el mismo año, para el total nacional, el 8,6% de las personas que pertenecían a un hogar, cuya jefatura era femenina, eran pobres extremos; mientras que el 6,5% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran. Todo lo anterior refleja la problemática estructural que enfrenta la mujer colombiana en relación con su inserción laboral, y que se acentúa mucho más cuando se observan las estadísticas de las áreas rurales del país.</p>

Es por ello que la ONU, basada en los estudios realizados por esta y la OCDE, ha evidenciado las ventajas derivadas de empoderar económicamente a las mujeres de todo el mundo. El organismo multilateral es claro al señalar que cuando el número de mujeres ocupadas aumenta, las economías crecen. Según estudios efectuados en países de la OCDE y en algunos países no miembros, el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo — o una reducción de la disparidad entre la participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral— produce un crecimiento económico más rápido. También indica que, según datos empíricos procedentes de diversos países, incrementar la proporción de los ingresos del hogar controlados por las mujeres, procedentes de lo que ganan ellas mismas o de transferencias de dinero, modifica los patrones de gasto en formas que benefician a hijas e hijos.

La OCDE así mismos ha concluido que un aumento de la educación de las mujeres y las niñas contribuye a un mayor crecimiento económico. Según el organismo, un mayor nivel educativo da cuenta de aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) del crecimiento económico en los países miembros durante los últimos 50 años, de lo cual más de la mitad se debe a que las niñas tuvieron acceso a niveles superiores de educación y al logro de una mayor igualdad en la cantidad de años de formación entre hombres y mujeres. No obstante, para la mayoría de las mujeres, los logros sustanciales en educación no se tradujeron en la obtención de mejores resultados en el mercado laboral.

**4.2 La mujer rural.**

De acuerdo con información del Ministerio de Agricultura para 2019, en el período 2010-2018-, se identificó que a pesar de que la población rural se compone por un 47,2% de mujeres, con un rol fundamental en el desarrollo de la economía rural y familiar, sus condiciones sociales no son iguales y además han sido históricamente invisibilizadas.

Una evidencia de esto es el desempeño en el mercado laboral, las cifras sobre mujer rural en Colombia reflejan que si bien se han reducido los porcentajes de mujeres que estaban por fuera del mercado laboral, la brecha entre mujeres y hombres sigue siendo muy alta, tanto en participación laboral como en desempleo. Donde la tasa de participación laboral masculina se encuentra en zonas urbanas y rurales en un 74,2% y 76,1% respectivamente. Mientras en 2018, un 40,7% de las mujeres rurales participaban en el mercado laboral, con un incremento de apenas 2,8 puntos porcentuales con respecto a 2010. Una brecha participación de alrededor de 35,4 puntos porcentuales entre hombres y mujeres en zonas rurales.

Esto sin tener en cuenta que las dinámicas de participación en zonas urbanas, donde las mujeres tienen una proporción un poco mayor así:

- i. 57,2% en 2018 de las mujeres urbanas participan en el mercado laboral;
- ii. La brecha entre hombres y mujeres es menor en la zona rural, de cerca de 17% puntos, respecto al 35,4 ya señalado en la zona rural.

Sin embargo, la tasa de desempleo tiene una brecha más amplia en la zona rural, más que en la urbana. Lo que el Ministerio explica en: 1. el tipo de actividades realizadas, 2. la tipología de la familia, 3. el número de hijos en el hogar y 4. el tiempo dedicado a actividades asociadas al cuidado.

años, corresponden al 41,3% de las desocupadas; mientras que, los hombres jóvenes representan el 38,9% de los desocupados.

Con respecto al índice de pobreza multidimensional, según el DANE, el 17,5% de la población en el país en 2019 se encontraba en situación de pobreza multidimensional y, para el 2018, el índice de pobreza monetaria respecto al total de la población nacional fue 27,0%. Para el caso de las cabeceras, la pobreza fue de 24,4% en los centros poblados y rural disperso de 36,1%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras.

Así mismo, la pobreza monetaria según jefe de hogar, de acuerdo con el DANE, corresponde al "porcentaje del total de personas que pertenecen a un hogar con características comunes en la jefatura", así en el año 2018 para el total nacional el 29,6% de las personas que pertenecían a un hogar con jefatura femenina eran pobres; mientras que el 25,7% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran".

Respecto a la tasa de incidencia de la pobreza según características del hogar, esta entidad explica que el 65,7% de las personas que viven en hogares donde hay tres o más niños menores de 12 años sufren de pobreza, y que el 42,1% de personas que pertenecen a un hogar en donde ningún miembro está ocupado en el mercado laboral, son pobres. Además, el 34,0% de las personas que pertenecen a un hogar de 4 o más personas son pobres

Entre los perfiles de jefe de hogar que presentan mayor incidencia de pobreza según el DANE, están los relacionados con: un jefe de hogar desocupado en un 49,0%, con un patrono o cuenta propia en un 35,4%, la ausencia de estudios de secundaria en un 37,0% y cuando no está afiliado al sistema de seguridad social con el 37,3%.

**4.3.1. Mujeres cabeza de familia responsables del cuidado de personas con discapacidad**

El panorama para la mujer cabeza de familia se agrava, cuando dicha mujer es responsable del cuidado de personas de su núcleo familiar con condiciones de especial protección por motivos de que sufren alguna discapacidad. Aunque Colombia no tiene una cifra exacta de la población que tiene alguna condición de discapacidad, según el DANE<sup>1</sup>, para noviembre de 2018 de una cobertura geográfica de 99.8% aproximadamente el 7,2% de los colombianos tiene alguna de estas condiciones.

Así mismo el Ministerio de Salud<sup>2</sup>, refiere que, respecto de esta población, de cada 100 colombianos, 3 están en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD, y que para el año 2018 el 59% de las personas con discapacidad registradas, es decir 843.584 son mayores de 50 años, mientras que el 11% es decir 159.378 personas son menores de 19 años, y el 50,5% equivalente a 720.563 son hombres en tanto que el 49,5% equivalente a 706.708 son mujeres.

<sup>1</sup> INCI, Edición Número 193, 14 de noviembre de 2019. <http://www.inci.gov.co/blog/segun-el-dane-el-72-de-los-colombianos-tiene-alguna-discapacidad>

<sup>2</sup> Ministerio de Salud y de la Protección Social, SISPRO, RLCPD, noviembre de 2017. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RI/DE/PS/sala-situaciondiscapacidad.pdf>

Así las cosas, al configurarse en el campo una división del trabajo que prefiere mano de obra masculina, por las actividades relacionadas con el uso de la fuerza física y el manejo de maquinaria, sumado a los imaginarios sociales de las labores a las que debe dedicarse la mujer, los datos revelan que: el 40,7% de las mujeres rurales se dedican a actividades agropecuarias (agricultura, ganadería, silvicultura, etc.) mientras que el 56,6% se dedican a servicios sociales, la industria manufacturera, entre otros. Por el contrario, la gran mayoría de los hombres en zonas rurales se dedican a actividades del sector agropecuario (72,2%).

En comparación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra entre los países donde la gran mayoría de los hombres rurales se ocupan en actividades agropecuarias, detrás de Perú (79,3%) y Bolivia (72,6%). Sin embargo, también se ubica entre aquellos en donde hay una menor participación laboral femenina en la agricultura, junto con Chile (28,8%), México (33,5%) y Brasil (36,2%).

**4.3. La mujer cabeza de familia.**

La Ley 82 de 1993, por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, en su artículo 2°, la describe como aquella que:

*"(...) siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas discapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar (...)"*.

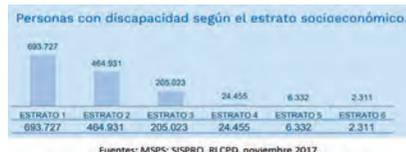
Sin embargo, y pese a que en Colombia existen diferentes leyes para dignificar, la labor de las mujeres cabezas de familia, estas se quedan cortas respecto a las desigualdades entre hombres y mujeres que se mantienen notorias, donde su rol y ocupación al interior del hogar pocas veces es valorado, desempeñando actividades que les generan, para el caso de la mujer cabeza de familia, falta de tiempo y pocas oportunidades que les permitan generar ingresos. Al respecto la Corte ha señalado que:

*"(...) esa protección especial para la mujer cabeza de familia se explica, por una parte, por las condiciones de discriminación y marginamiento a las que se ha visto sometida la mujer durante muchos años, y, por otra, por el significativo número de mujeres que por diversos motivos se han convertido en cabezas de familia, y deben asumir, en condiciones precarias y sin apoyo de ninguna naturaleza, tanto las responsabilidades del hogar como las propias de la actividad de la que derivan el sustento familiar (...)"*.

Según un informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las madres solteras en el país representan uno de los grupos poblacionales más altos, pues 12,3 millones de mujeres fueron catalogadas en este grupo. Para el trimestre marzo - mayo de 2020 la tasa de desempleo para las mujeres, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), de esa misma entidad fue de 21,4% y para los hombres 15,2%. Las mujeres jóvenes entre los 14 a 28



Del mismo modo, y de acuerdo con los datos mencionados por el Ministerio de Salud y el DANE, se puede evidenciar igualmente que para el año 2018, un gran número de las personas que presentan alguna condición de discapacidad pertenecen a estratos socioeconómicos relativamente bajos, como bien se puede observar en la siguiente gráfica:



De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), cerca de un 12% del total de habitantes de un país pueden estar en condición de discapacidad, considerada como toda persona incapaz de valerse por sí misma, lo que les convierte en sujetos de especial cuidado para su familia y la sociedad<sup>3</sup>

En razón a ello surge la necesidad de establecer la incidencia de los costos que acarrea el cuidado de esta población, donde se evidencia que estos no son los mismos en cada caso, pues depende de la severidad, limitación y nivel de discapacidad, costos que pueden clasificarse en gastos médicos y de rehabilitación, intervenciones, los pagos que se relacionan con aseguramiento social entre otros.

Ahora bien, según el estudio "Caracterización y condiciones de los cuidadores de personas con discapacidad severa de la Universidad Nacional, en Colombia el 33,7% de la población registrada con discapacidad, depende permanentemente de un cuidador, que generalmente es del mismo hogar, que en la mayoría de los casos es una persona que no recibe ningún tipo de

<sup>3</sup> Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia; Revista de Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia; julio de 2005. <https://www.redalyc.org/pdf/422/42270202.pdf>

remuneración. Adicionalmente este estudio muestra que el 75% de las personas que realizan dicha labor son mujeres.

La familia entonces que se convierte en cuidador, por lo general no recibe ningún tipo de remuneración, involucrando una gran responsabilidad y esfuerzo, pues se requieren cuidados con mayor complejidad, tiempo y dedicación, asumiendo este de forma voluntaria, bien sea porque no existe otra alternativa o porque no se cuenta con los medios económicos para asumir costos en centros especializados, en esta medida es cuando la madre en la mayoría de los casos asume esta responsabilidad.

De esta forma, las madres cuidadoras adquieren compromisos con un hijo(a) en condición de discapacidad, que implica un cambio de vida en el rol de madres cuidadoras, así como implicaciones en ganancias y pérdidas en todos los sentidos, por lo tanto, asumen un rol en el cual deben proyectar fortaleza para ayudar a esta persona, empoderamiento, búsqueda de apoyos y de recursos para cubrir primordialmente las necesidades de su hijo(a) con discapacidad, pues su prioridad es brindarle una mejor calidad de vida.

Esto es un reto de política pública, que implica tomar acciones en favor de la mujer cuidadora y de su familia.

**4.4. Programas similares de apoyo a la mujer a nivel internacional**

De acuerdo con la CEPAL en su informe sobre los Planes de igualdad de género del año 2017, indica que estos constituyen instrumentos de política y planificación relevantes que, impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, dan cuenta tanto de los retos vigentes como de los compromisos de los Estados en la materia.

Dos casos vigentes actualmente reconocidos en el continente de programas de ayudas económicas directas a la mujer, que se encuentran inmersos en lo que la CEPAL (2003) ha denominado "Programas para la superación de la pobreza", esta:

El caso de Costa Rica

Con la ley 7769 que creó el programa "Creciendo Juntas", que tiene como objetivo la atención de mujeres en condición de pobreza, representados en un subsidio de 15.000 colones cada uno, por un periodo de seis meses, y subsidios de un incentivo económico por una vez, por 18.000 colones para gastos en los que incurrían las mujeres en su participación en los procesos de capacitación sobre el fortalecimiento personal y colectivo.

El programa tenía inicialmente una meta específica de 16.000 mujeres beneficiarias. Para la ejecución de este programa, se reglamentó la creación de una Comisión Nacional Interinstitucional conformada por los diferentes estamentos gubernamentales con influencia en la estructura del programa como: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social y el Ministerio de Vivienda.

Dentro de los objetivos específicos del programa se destacan: La capacitación, para el fortalecimiento personal y colectivo de las mujeres, orientada a la superación de sus condiciones de pobreza; la generación de espacios para la inserción laboral o el desarrollo de iniciativas propias; la gestión de una línea de crédito para la continuidad de su emprendimiento.

En cuanto a México

El Estado de Jalisco, en México, se creó el programa "Mujeres Jefas de Familia", que tenía por objetivo apoyar a mujeres o grupos de mujeres en pobreza extrema que habitaban en zonas urbanas marginadas, que tuvieran la responsabilidad de la manutención familiar, promoviendo el desarrollo de sus capacidades y facilitar su desempeño laboral o incorporación en una actividad productiva, y que en el tiempo lograra incrementar su nivel de bienestar y el de sus dependientes económicos. Está dirigido a mujeres jefas de familia en pobreza que habiten en zonas urbano - marginadas, con o sin cónyuge, con dependientes económicos menores a 16 años, cuyos ingresos familiares sean menor o igual a 3,5 salarios mínimos.

El programa financia además el desarrollo de proyectos postulados por organizaciones civiles que contemplen a no menos de 20 mujeres jefas de familia, en dos líneas de intervención: 1) Atención Médica y Nutricional. Financia proyectos por un monto máximo de 500 mil pesos 2) Promoción de Servicios de Cuidado Infantil. Cofinanciamiento de infraestructura de servicios de cuidado infantil (donde no haya provisión pública de éstos). Los proyectos de creación, operación y equipamiento recibirán aportes por montos máximos de 300 mil, 300 mil y 150 mil pesos.

Este programa aún se encuentra vigente, en los aspectos de Apoyo económico para la calidad alimentaria. Consistente en un apoyo monetario mensual, otorgado para la adquisición de alimentos y otros enseres domésticos. Y apoyo económico a retos productivos. Consistente en un estímulo económico complementario, al cual pueden tener acceso todas las beneficiarias del tipo de apoyo A que deseen presentar proyectos productivos innovadores, por medio del "Reto Productivo".

Es importante señalar, tomando como base los estudios y las evaluaciones de políticas públicas que ha realizado la CEPAL, que los programas sociales de transferencias monetarias directas a las mujeres no deben propender por una visión maternalista de las mismas; por el contrario, se debe profundizar una visión que priorice el ámbito laboral remunerado y fuera del hogar.

**5. CONCEPTOS GUBERNAMENTALES**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en concepto de fecha 20 de noviembre de 2020, en donde se abstiene de emitir concepto favorable a lo dispuesto en el presente Proyecto de Ley, al considerar que:

- Corre un riesgo de inconstitucionalidad al vulnerar los artículos 128, 151, 154 y 352 de la Constitución Política.

- Generaría costos fiscales incuantificables que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que no resultan consistentes con las restricciones de recursos que enfrenta el Gobierno nacional, afectando la sostenibilidad de las finanzas públicas;
- Resulta innecesaria ante la existencia del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y las medidas y recursos que se han venido adoptando y apropiando para fortalecer los programas sociales existentes y la creación de apoyos sociales para la población vulnerable y en riesgo de pobreza, incluidas las mujeres en su condición de jefas femininas del hogar, como respuesta a la crisis generada por la pandemia provocada por el COVID-19.

Pese a los argumentos señalados por el Ministerio de Hacienda y Crédito público, en el marco de las discusiones llevadas a cabo para el estudio y debate de la Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y de dictan otras disposiciones" se incluyó dentro del artículo 20, a través del cual se extiende la vigencia del Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, los criterios de priorización que benefician a hogares con jefatura femenina, en especial a las mujeres cuidadoras. Teniendo en cuenta dicha priorización, las ponentes consideran loable continuar con la presente iniciativa en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, lo que garantizaría los recursos para financiar una transferencia no condicionada a través del Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022 los hogares con jefatura femenina que tengan a su cargo una o más personas en condición de discapacidad. Vale la pena señalar que en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, se establece la posibilidad de extender la vigencia del Programa Ingreso Solidario con base en una evaluación del programa y disponibilidad presupuestal.

Es importante resaltar que al momento de radicada la ponencia para segundo debate en senado, el Proyecto de Ley no contaba con un concepto favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (concepto enviado el 24 de noviembre de 2021).

**7. IMPACTO FISCAL**

En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, la Corte Constitucional en Sentencia C-859 de 2001 y C- 766 de 2010 ha reiterado que:

"(...)

*en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política)*

(...)"

Así las cosas, se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, al respecto de esto la misma Corte señaló en la Sentencia C-507 de 2008, que si bien

"(...)

*El mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

(...)" (subrayado fuera de texto)

Sin embargo, el constituyente en la Ley 819 de 2003, lo que busca era garantizar la efectiva puesta en marcha de las iniciativas, que no se consigue únicamente con la expedición de la ley, la atención a la fuente de recursos es clave para lograr la ejecución de ésta.

Teniendo en cuenta las modificaciones planteadas en la presente ponencia, se estarían garantizando los recursos de la transferencia monetaria a los hogares con jefatura femenina que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad que le impida una vida autónoma hasta diciembre de 2022, con base en lo establecido en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021 que extiende el programa de Ingreso Solidario. Pese a ello, en el parágrafo incluido en el artículo 2 del proyecto de ley se establece la necesidad de garantizar la continuidad de la transferencia total o parcial para estos hogares de manera permanente, lo que traería consigo la necesidad de fuentes de financiamiento.

Con el fin de estimar el costo fiscal de una transferencia monetaria permanente total o parcial, se solicitó al Departamento Nacional de Planeación información sobre los hogares con personas en condición de discapacidad a través de lo reportado en la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- 2020. A continuación, se describen los potenciales beneficiarios de la transferencia permanente:

Hogares con personas con discapacidad	Total			Sexo jefe						
	Hogares	Pobreza extrema	Pobreza	HOMBRE			MUJER			
				Hogares	Pobreza extrema	Pobreza	Hogares	Pobreza extrema	Pobreza	
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	
Total	15.139.484	1.957.668	5.428.292	9.335.103	1.067.352	3.131.664	5.804.381	890.316	2.296.628	
	Sin ayudas	8.317.326	849.798	1.595.813	5.189.341	452.621	896.388	3.127.986	397.178	699.425
	Con ayudas	6.822.158	1.107.870	3.832.480	4.145.763	614.731	2.235.276	2.676.395	493.139	1.597.203
No	Total	14.558.840	1.887.497	5.164.239	9.039.101	1.021.531	2.996.983	5.519.738	845.965	2.167.256

	Sin ayudas	8.077.751	813.287	1.532.967	5.067.433	434.700	863.819	3.010.317	378.588	669.148
	Con ayudas	6.481.089	1.054.209	3.631.272	3.971.668	586.831	2.133.164	2.509.421	467.378	1.498.108
<b>Si</b>	<b>Total</b>	<b>580.644</b>	<b>90.171</b>	<b>264.054</b>	<b>296.002</b>	<b>45.821</b>	<b>134.682</b>	<b>284.642</b>	<b>44.351</b>	<b>129.372</b>
	Sin ayudas	239.576	36.511	62.846	121.908	17.921	32.569	117.668	18.590	30.276
	Con ayudas	341.068	53.660	201.208	174.095	27.900	102.112	166.974	25.761	99.096

Fuente: GEIH, 2020.

Según información reportada en la GEIH, alrededor de 129.372 hogares con jefatura femenina se encuentran en condición de pobreza y reportan al menos un integrante en condición de discapacidad. Del total de hogares que cumplen con el criterio establecido en la presente iniciativa, cerca de 99.096 (76,5% del total de hogares) fueron beneficiarios de al menos una de las transferencias monetarias ofrecidas por el Gobierno Nacional en 2020 (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Devolución del IVA e Ingreso Solidario), lo que deja un restante de 30.276 hogares que para 2020 no reportaban haber recibido transferencias por parte del Gobierno Nacional.

En caso de garantizar una transferencia monetaria equivalente a \$160.000 mensuales para los hogares que actualmente no son beneficiarios de al menos una de las transferencias monetarias autorizadas por el Gobierno Nacional, se estima un impacto fiscal anual que asciende a \$58.129.920.000. Sin embargo, en el texto propuesto para segundo debate en senado se establece que en caso de que el Gobierno Nacional determine la no continuidad del Ingreso Solidario, éste reglamentará una transferencia total o parcial del monto previsto en el programa, por lo que el valor de la transferencia dependerá de: 1) el número de hogares que actualmente reciben la transferencia a través de programa de Ingreso Solidario; 2) el monto que determine el Gobierno Nacional para dicha transferencia y 3) la priorización del tipo de discapacidad de la persona.

**8. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Texto aprobado en primer debate de senado	Texto propuesto para segundo debate de senado	Justificación
<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación del Ingreso Solidario para mujeres cabeza de hogar a cargo de personas en condición de discapacidad.</b> Se garantizará, en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 2155 del 2021, una transferencia no condicionada a las mujeres que ejerzan la jefatura femenina en un hogar, en condición de pobreza o pobreza extrema, y que además tenga a su cargo una o varias personas en	<b>Artículo 2. Ámbito de aplicación del Ingreso Solidario para mujeres cabeza de hogar a cargo de personas en condición de discapacidad.</b> Se garantizará, en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 2155 del 2021, una transferencia no condicionada a las mujeres que ejerzan la jefatura femenina en un hogar, en condición de pobreza o pobreza extrema, y que además tenga a su cargo una	Con el fin de incorporar dentro del texto las preocupaciones manifestadas por el Ministerio de Hacienda con relación al impacto fiscal de la iniciativa, se modifica la redacción del parágrafo del artículo 2 en donde se deja facultativa la posibilidad de realizar la extensión parcial o total de la transferencia establecida

condición de discapacidad física, psicosocial, intelectual o múltiple, reconocida como establece la ley, y que le impida una vida autónoma.

**Parágrafo:** En caso de establecer la no continuidad del programa Ingreso Solidario en los términos previsto en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno Nacional deberá reglamentar un mecanismo de financiación que ofrezca continuidad a la transferencia total o parcial establecida en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021 para hogares en condición de pobreza o pobreza extrema con jefatura femenina, que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad, que le impida una vida autónoma. La transferencia monetaria no será aplicable para hogares de jefatura femenina beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas implementados por el Gobierno Nacional o Territorial, que acumulados hayan favorecido a la superación de la condición de pobreza del hogar de la mujer cabeza de familia, tal como busca esta Ley

o varias personas en condición de discapacidad física, psicosocial, intelectual o múltiple, reconocida como establece la ley, y que le impida una vida autónoma.

**Parágrafo:** En caso de establecer la no continuidad del programa Ingreso Solidario en los términos previsto en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno Nacional deberá **podrá** reglamentar un mecanismo de financiación, **con base en la disponibilidad presupuestal para tal fin**, que ofrezca continuidad a la transferencia total o parcial establecida en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021 para hogares en condición de pobreza o pobreza extrema con jefatura femenina, que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad, que le impida una vida autónoma. La transferencia monetaria no será aplicable para hogares de jefatura femenina beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas implementados por el Gobierno Nacional o Territorial, que acumulados hayan favorecido a la superación de la condición de pobreza del hogar de la mujer cabeza de familia, tal como busca esta Ley

en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021.

<b>Artículo 5. Información y capacitación.</b> El Gobierno Nacional facilitará los	<b>Artículo 5. Información y capacitación.</b> El Gobierno Nacional facilitará los	Por recomendación del Ministerio de Educación, se elimina del artículo a
--	--	--

mecanismos de información para que las Mujeres Cabeza de Familia puedan conocer y acceder de manera efectiva a la transferencia monetaria, establecida en esta Ley. Igualmente, el Gobierno Nacional, a través de los programas de formación ofertados por del SENA, así como por de otras instituciones educativas, facilitará el acceso a la oferta de servicios de formación técnica, tecnológica o profesional para que las mujeres beneficiarias de la transferencia monetaria puedan obtener capacidades futuras de generación de ingresos acorde con su entorno y las posibles barreras relacionadas con el cuidado de la persona en condición de discapacidad a su cargo. Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, con el apoyo de impulsa, informará a las mujeres cabeza de familia, de la oferta institucional, beneficios, y la ruta diseñada para el acceso al emprendimiento de la mujer cabeza de familia, y los beneficios otorgados para este fin.	mecanismos de información para que las Mujeres Cabeza de Familia puedan conocer y acceder de manera efectiva a la transferencia monetaria, establecida en esta Ley. Igualmente, el Gobierno Nacional, a través de los programas de formación ofertados por del SENA, así como por de otras instituciones educativas, facilitará el acceso a la oferta de servicios de formación técnica, tecnológica o profesional para que las mujeres beneficiarias de la transferencia monetaria puedan obtener capacidades futuras de generación de ingresos acorde con su entorno y las posibles barreras relacionadas con el cuidado de la persona en condición de discapacidad a su cargo. Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, con el apoyo de impulsa, informará a las mujeres cabeza de familia, de la oferta institucional, beneficios, y la ruta diseñada para el acceso al emprendimiento de la mujer cabeza de familia, y los beneficios otorgados para este fin.	“tras instituciones educativas” con la finalidad de que no se vulnere la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política y reglamentada en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1993, que faculta a las Instituciones de Educación Superior para darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos y admitir a sus alumnos, atribuciones que se derivan del sentido original de esta autonomía, procurando así, evitar la intervención de agentes externos que puedan llegar a afectar la libertad de cátedra y pensamiento. En esta medida, son las Instituciones de Educación Superior (IES) en el marco de su autonomía constitucional, quienes pueden decidir qué formación ofertar.
--	--	--

**9. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, ordena que el autor del proyecto y el ponente presentarán un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286 de la misma ley; estos serán criterios que servirán

guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En consideración de las ponentes, el proyecto es una norma de carácter general, que beneficia a un espectro específico de la población de mujeres en pobreza en el país, por lo que no genera conflictos de interés, al no derivarse de su contenido beneficio particular alguno, actual y directo en favor de los Congresistas, lo que no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales, si estas pudieren existir.

**10. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, en cumplimiento a los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos a los miembros del Senado de la República, dar segundo debate en la corporación al Proyecto de Ley No. 443 de 2021 Senado / 289 de 2020 Cámara “Por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras”, de acuerdo con el texto propuesto en esta ponencia.

De las Honorables Senadoras Ponentes,

  
**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
 Ponente

**MARÍA DEL ROSARIO GUERRA**  
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

"Por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar, en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021, la transferencia monetaria no condicionada, Ingreso Solidario--a fin de contribuir a la superación de la situación de debilidad y vulnerabilidad económica que afecte la subsistencia de la mujer cabeza de familia, que tenga a su cargo personas en condición de discapacidad, y en reconocimiento de su condición de sujeto de especial protección constitucional.

Artículo 2. Ámbito de aplicación del Ingreso Solidario para mujeres cabeza de hogar a cargo de personas en condición de discapacidad. Se garantizará, en los términos establecidos en el artículo 20 de la Ley 2155 del 2021, una transferencia no condicionada a las mujeres que ejerzan la jefatura femenina en un hogar, en condición de pobreza o pobreza extrema, y que además tenga a su cargo una o varias personas en condición de discapacidad física, psicosocial, intelectual o múltiple, reconocida como establece la ley, y que le impida una vida autónoma.

Parágrafo: En caso de establecer la no continuidad del programa Ingreso Solidario en los términos previsto en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno Nacional deberá podrá reglamentar un mecanismo de financiación, con base en la disponibilidad presupuestal para tal fin, que ofrezca continuidad a la transferencia total o parcial establecida en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021 para hogares en condición de pobreza o pobreza extrema con jefatura femenina, que tengan a su cargo personas en condición de discapacidad, que le impida una vida autónoma.

La transferencia monetaria no será aplicable para hogares de jefatura femenina beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas implementados por el Gobierno Nacional o Territorial, que acumulados hayan favorecido a la superación de la condición de pobreza del hogar de la mujer cabeza de familia, tal como busca esta Ley

Artículo 3. Transferencia monetaria Ingreso Mujer. El Gobierno Nacional definirá la cuantía del monto de la transferencia, establecerá los mecanismos de condicionalidad que serán aplicados en el territorio nacional, a las mujeres cabeza de familia que cumplan con los

requisitos establecidos en el artículo 2° de la presente ley, como beneficiarias de la transferencia.

Parágrafo 1: La transferencia monetaria Ingreso Mujer no será aplicable para hogares de jefatura femenina beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas implementados por el Gobierno Nacional o Territorial, que acumulados hayan favorecido a la superación de la condición de pobreza del hogar de la mujer cabeza de familia, tal como busca esta Ley.

Parágrafo 2: La transferencia a la que hace mención el presente artículo será de una por hogar, independientemente del número de personas en condición de discapacidad que conformen el hogar con jefatura femenina beneficiario.

Artículo 4. Fondo Especial Ingreso Mujer. El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, ni autonomía administrativa, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en presente Ley. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

- 1. Recursos del Presupuesto General de la Nacional, acorde a la disponibilidad presupuestal.
2. Empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Aportes que realicen entidades nacionales e internacionales.
4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.
5. Y los demás que para este fin defina el Gobierno Nacional.

Artículo 5. Información y capacitación. El Gobierno Nacional facilitará los mecanismos de información para que las Mujeres Cabeza de Familia puedan conocer y acceder de manera efectiva a la transferencia monetaria, establecida en esta Ley.

Igualmente, el Gobierno Nacional, a través de los programas de formación ofertados por del SENA, así como por de otras instituciones educativas, facilitará el acceso a la oferta de servicios de formación técnica, tecnológica o profesional para que las mujeres beneficiarias de la transferencia monetaria puedan obtener capacidades futuras de generación de ingresos acorde con su entorno y las posibles barreras relacionadas con el cuidado de la persona en condición de discapacidad a su cargo.

Parágrafo: El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, con el apoyo de impulsa, informará a las mujeres cabeza de familia, de la oferta institucional, beneficios, y la ruta diseñada para el acceso al emprendimiento de la mujer cabeza de familia, y los beneficios otorgados para este fin.

Artículo 6. El Gobierno Nacional dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá las disposiciones necesarias para el desarrollo y puesta en marcha de la presente ley.

Artículo 7. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación.

De las Honorables Senadoras Ponentes,

EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Ponente

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 531 - miércoles 18 de mayo de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto en Senado del Proyecto de ley número 256 de 2021 Senado - 465 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea una Zona Económica y Social Especial (ZESE) para el Distrito de Barrancabermeja..... 1

Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto en Senado de la República al proyecto de ley número 289 de 2020 Cámara - 443 de 2021 Senado, por medio del cual se garantiza la transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021 para mujeres cuidadoras. .... 7