



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 337

Bogotá, D. C., viernes, 12 de junio de 2020

EDICIÓN DE 40 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 primer debate del PROYECTO DE LEY 081 DE 2019 SENADO.

"Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones".

Autor(es):

H.S CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA

N° DE ARTÍCULOS: CUATRO (6)

FECHA DE RADICACIÓN SENADO: 31/07/2019

Ponente(s):

GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO ((COORDINADOR) ; FABIAN GERARDO CASTILLO SUAREZ.

ÍNDICE

I. Antecedentes de la Iniciativa	3
II. Objeto del Proyecto.....	3
III. Justificación del Proyecto.....	3
IV. Pliego de modificaciones.....	Error! Bookmark not defined.
V. Proposición	Error! Bookmark not defined.

Honorable Senador

Fabian Castillo

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República de Colombia

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia primer del Proyecto de ley 081 de 2019 Senado. "Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones".

Honorable Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 140 de 2018 Senado. "Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones"

I. Antecedentes de la Iniciativa

El proyecto de ley objeto de estudio es de iniciativa parlamentaria, radicado por la H.S. Carlos Meisel Vergara el 12 de septiembre de 2018. Y el mismo fue archivado por tramite legislativo. Fue radicado de nuevo el 31 de Julio de 2019.

En continuidad del trámite legislativo la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional designo como ponentes a los H. Senadores, Gabriel Jaime Velasco Ocampo (Coordinador) y Fabian Gerardo Castillo Suarez.

A continuación, encontrará las respectivas respuestas.

II. Objeto y justificación del Proyecto

La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la ley 1780 de 2016 ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

III. Justificación Del Proyecto.

Tal como lo enuncia el autor de la iniciativa, el artículo 45 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA establece que "El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos

públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud". De allí que Colombia expidiera la LEY 1780 DE 2016,¹ "por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones" con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad; como una medida para contrarrestar las alarmantes cifras de desempleo juvenil que se evidenciaron para 2014, en donde el 64.2% de los jóvenes entre 18 y 28 años no cotizaban a pensiones en comparación con el 62% del total de la población general².

Pese a este avance legislativo, han sido muchas las críticas en cuanto a la eficacia de la misma. Entre ellos, STEFANO FARNE³ manifestó: "Por su parte, el proyecto de ley colombiano tiene una aplicación limitada. De hecho, para ser reconocidos como descuento tributario, los aportes parafiscales deben haber sido efectivamente pagados. Lo anterior implica que los beneficios por "formalización" y por "primer empleo" ofrecidos en la mencionada propuesta de ley son excluyentes. De hecho, es apenas evidente que, si una empresa se acoge a los descuentos tributarios previstos por formalización, no paga aportes parafiscales y, por lo tanto, no puede deducirlos de sus impuestos en el caso en que contrate jóvenes trabajadores. Esta cláusula de exclusión, junto con la obligación de que los jóvenes constituyan personal adicional de la nómina de la empresa, hace de la Ley de Primer Empleo colombiana una quimera".

MARÍA ELENA CRUZ⁴ citada en el CONPES 173 DE 2014⁵ cuando se determina que los aprendizajes y pasantías pretenden inserción laboral, en este caso, de los jóvenes en proceso de educación. Por ello, se establece que fortalecer las capacidades de jóvenes facilita el acceso al empleo, pero igualmente, señala, que debe reconocerse que la "capacitación no genera empleos". Dicho análisis lleva a una reflexión y es abrir escenarios de empleabilidad sin experiencia para los jóvenes buscando disminuir el desempleo juvenil y la informalidad laboral para que, de esta manera con nuevos cotizantes jóvenes, sin experiencia laboral, se amparen a través de oportunidades laborales y al mismo tiempo contribuyan al sistema de seguridad social con aportes. ANA MIRANDA y MIGUEL

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1780 de 2016. Diario oficial. Año CLI. N. 49861. 02, MAYO, 2016. Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?ruta=Leyes/30020213>.

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Proyecto de ley 150/15 Cámara de Representantes – 135/15 Senado. Diario oficial 880/15

³ STEFANO FARNE, La quimera del primer empleo. Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia. Disponible en <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/articulo14.pdf>

⁴ CRUZ, MARÍA ELENA. La Juventud Rural en América Latina. Caracterización General y Tems Prioritarios. 2000.

⁵ CONSEJO NACIONAL POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. Conpes 173 de 2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Disponible en: <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/CONPES%20173.pdf>.

ALFREDO⁶ hacen un estudio sobre el primer empleo en América Latina en el cual resaltan el desarrollo de iniciativas para formación del trabajo juvenil, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.

Tipos de intervención	Ejemplos	
Acciones con foco en la empleabilidad	Planes	<ul style="list-style-type: none"> Belice: Programa de capacitación para jóvenes Colombia: Programa jóvenes en acción, Subsidio empleo joven Chile: Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes bicentenario, Técnicos para Chile
	Programas	<ul style="list-style-type: none"> Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo, Programa mi primer empleo
	Regímenes particulares de contratación	<ul style="list-style-type: none"> México: Jóvenes Ecosol, Mi primer trabajo, Primer empleo Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes. Plan de acción de empleo juvenil
		<ul style="list-style-type: none"> República Dominicana: Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas
Acciones con foco en la integralidad	Articulación de trayectorias educativo-laborales	<ul style="list-style-type: none"> Argentina: Programa de educación media y formación para el trabajo Bolivia: Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres Uruguay: Uruguay Trabajo
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> Argentina: Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa jóvenes y emprendimiento: capital semilla y empresas madriñas Brazil: Projovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo
Leyes laborales	Ley de primer empleo	<ul style="list-style-type: none"> Brazil: Ley n.º 10.927 de Aprendizaje (2010) Colombia: Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo (2010) Paraguay: Ley n.º 4.953/13 de Inserción al Empleo Juvenil (2013) Perú: Ley n.º 30.298 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social (2014, derogada) Uruguay: Ley n.º 19.133 de Empleo Juvenil (2013)
		<ul style="list-style-type: none"> Argentina: Ley n.º 27.264/15 Programa de Recuperación Productiva (2015), Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente-Contrato de adolescencia (2008), Ley n.º 20.244/05 de contrato de trabajo (1976)
		<ul style="list-style-type: none"> Bolivia: Ley n.º 224 Ley General del Trabajo-Contrato de aprendizaje (Art. 28 y siguientes) (1942)
		<ul style="list-style-type: none"> Colombia: Ley n.º 789/02 de Contrato de Trabajo (2002) Honduras: Decreto n.º 75-90 Código de Trabajo-Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 173 y siguientes, Art. 123 y siguientes) (1996) Perú: Ley n.º 26.518/05 Sobre modalidades formativas laborales (2005) México: Ley Federal del Trabajo (1979)

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL (2012); Organización Internacional del Trabajo (2015); OCIE/CEPAL/CAF (2016).

Fuente. MIRANDA, ANA Y ALFREDO, MIGUEL, Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 31, n.º 42, enero-junio 2001.

Como puede apreciarse, diferentes países han apostado por incentivar el trabajo juvenil, dado que desde el punto de vista económico permite la dinamización del mercado laboral desde temprana edad, y a su vez, dinamiza el aporte al sistema de seguridad social logrando de esta manera

⁶ MIRANDA, ANA Y ALFREDO, MIGUEL, Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 31, n.º 42, enero-junio 2018, pp. 79-106. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v31n42/1688-4981-rcs-31-42-79.pdf>.

disminuir el trabajo informal y, por ende, el desempleo juvenil. La relación empleo juvenil y empresa es desarrollada por PABLO LONDOÑO⁷, cuando señala el desequilibrio entre el joven, la universidad y la empresa. Al respecto indica que "el mercado laboral presenta un profundo desequilibrio entre las expectativas del joven que sale de la universidad con ganas de comerse el mundo y las realidades de la empresa que de un lado maneja las presiones propias de una economía en desaceleración y los paradigmas, las más veces errados, de atraer talento con experiencia "De allí, planteamientos como los que hace MARÍA ALEJANDRA MOYA⁸ cuando señala que en "Colombia existe la idea que a mayor nivel educativo, mayor posibilidad de hallar, en el mercado laboral, un puesto bien remunerado y reconocido socialmente. No obstante, el ser joven es causa de discriminación laboral. Los jóvenes cuando se enfrentan por primera vez al mercado laboral son vulnerables por varias razones, las cuales los llevan a ser subempleados o vincularse a la informalidad". Como puede apreciarse, la relación juventud-empresa-experiencia educación se constituye en un reto para el legislador el cual debe procurar la satisfacción de la misma. Por ello, el presente proyecto pretende mejorar incentivos empresariales que dinamicen la contratación de jóvenes, en especial, de aquellos que no cuentan con experiencia laboral.

A. INCENTIVOS ECONÓMICOS CREADOS POR EL LEGISLADOR

En relación con la posibilidad que tiene el legislador frente a la incorporación de normas de incentivos económicos y tributarios la CORTE CONSTITUCIONAL⁹ resolvió la siguiente pregunta jurídica: ¿si el artículo 3º de la Ley 1780 de 2016 instituye un trato discriminatorio violatorio de la Constitución y, por tanto, inequitativo, al establecer una exención al pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente en favor de las llamadas pequeñas empresas jóvenes que inician su actividad económica principal, al no atender la capacidad contributiva de los sujetos pasivos? Y determinó lo siguiente:

La Corte consideró que la norma demandada, por tratarse de una medida tributaria que compromete una materia económica como la libertad de empresa, debía someterse a un test débil de proporcionalidad. En el caso en concreto se encontró: (i) que el fin buscado por el legislador es constitucionalmente legítimo pues busca fortalecer el emprendimiento juvenil al advertir que los jóvenes colombianos tienen dificultades y afrontan discriminaciones para participar en la vida económica del país, por las barreras

⁷ LONDOÑO, PABLO. La crisis del primer empleo. Diciembre 07 de 2017. Disponible en <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-crisis-del-primer-empleo-por-pablolondono/253134>

⁸ MOYA, MARÍA ALEJANDRA. Impacto del programa "ley del primer empleo" en la incidencia en la informalidad y en el subempleo juvenil en Colombia. Disponible en <http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/SumaDeNegocios/article/view/1523/889>

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia del 17 de mayo de 2017. M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-333-17.htm>

que le impiden vincularse al mercado laboral, por lo que resulta razonable incentivar y promover el emprendimiento juvenil, en armonía con los valores y principios consagrados en el Preámbulo y en los artículos 1º, 2º, 13, 25, 54, 333 y 334 de la Constitución. (ii) En cuanto a la idoneidad de la medida, se encontró que la reducción de las cargas tributarias es un estímulo para el emprendimiento y la formalización empresarial de los jóvenes, por cuanto estos así tendrán menos costos de transacción asociados al inicio de su actividad económica. Así, no cabe duda que el beneficio tributario genera un incentivo para la vinculación de los jóvenes al mercado laboral y, por ende, a la vida económica del país. La Sala concluyó que el beneficio fiscal otorgado por el legislador a las personas y empresas jóvenes se enmarca dentro de la amplia potestad de configuración normativa del legislador en materia de exenciones tributaria, que en el caso de la exención establecida en el artículo demandado, permite al Estado garantizar a los jóvenes la igualdad real de oportunidades en materia laboral a través del comercio y la industria, sin que esto implique el desconocimiento del principio de igualdad tributaria. – Negrilla fuera de texto"

Ahora, si bien es cierto, existen escuelas, como lo señalan JACOB OSER y WILLIAM BLANCHFIELD¹⁰, citados por FRANCISCO RAFAEL OSTAU DE LAFONT DE LEÓN¹¹, que no aceptan la injerencia del Estado en la generación de incentivos privados para la generación de trabajo, no es menos cierto que existen otras que por el contrario, aceptan al Estado como dinamizador de la economía, planteando políticas de Estado que propendan por la efectividad de los derechos, entre estos, aquellos del orden económico y social como es el caso del presente proyecto de ley.

B. INCREMENTO TASA DE DESEMPLEO POBLACIÓN JOVEN.

De acuerdo con cifras dadas por el DANE¹², la población joven presentó una tasa de desempleo (TD) de 16,4%. Para los hombres la tasa de desempleo fue 12,7% y para las mujeres fue 21,4%. Lo cual evidencia un incremento porcentual con relación al trimestre móvil junio - agosto 2017 en donde estas tasas fueron de 15,8%; 12,2% y 20,5%, respectivamente.

La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 48,1%. Para los hombres la tasa de ocupación fue 57,3% y para las mujeres 38,7%. Durante el trimestre móvil junio - agosto 2017 estas tasas fueron 49,1%, 57,8% y 40,4%, respectivamente.

¹⁰ OSER, JACOB Y BLANCHFIELD, WILLIAM, Historia del pensamiento económico. Madrid: Aguilar, 1980.

¹¹ OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, FRANCISCO RAFAEL. El derecho internacional laboral / Francisco Rafael Ostau de Lafont de León. — Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015. Disponible En http://publicaciones.ucatolica.edu.co/flip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/EI-derechointernacional-laboral_19042016.pdf

¹² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>.

C. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY 1780 DE 2016 FRENTE A LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.

ARTÍCULO VIGENTE LEY 1780 DE 2016	ARTÍCULO PROPUESTO EN EL PROYECTO
ARTÍCULO 3°. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año.	ARTÍCULO 3°. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año
ARTÍCULO 7°. NO APOORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación	ARTÍCULO 7O. NO APOORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante <u>los dos (02) primeros años de vinculación</u> . Los empleadores que vinculen a <u>nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (05) primeros años de vinculación.</u>
Adición del artículo.	ARTÍCULO 4°. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 3A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así: ARTÍCULO 3A. INCENTIVO POR APORTES A SEGURIDAD SOCIAL. Los empleadores podrán
	reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.
Adición del artículo.	ARTÍCULO 5°. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 7A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así: “ARTÍCULO 7A. INCENTIVO EDUCATIVO PARA EMPLEADORES DEL SECTOR PRIVADO. Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajadora vinculado frente a la contraprestación educativa.”

IV. Pliego De Modificaciones.

Artículo 2°. Se elimina la exención en el pago de matrícula mercantil con miras a disminuir el impacto económico que comprometería la sostenibilidad de las Cámaras de Comercio, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de derecho privado y la necesidad de que viabilicen los recursos para el cumplimiento de la función pública delegada. Esta se reemplaza por la obligatoriedad de cursos de capacitación para empresas conformadas por jóvenes.

Artículo 3°. Se mejora la redacción por técnica legislativa.

Artículo 4°. Se elimina el artículo, toda vez que tal como lo ha anunciado la jurisprudencia de la Corte Constitucional los recursos de seguridad social, tanto en materia de salud como en pensiones, tienen naturaleza parafiscal y, por lo tanto, corresponden a pagos tributo; en esa medida, cualquier disposición que implique modificación del hecho generador y la no causación de la misma, supone

una disposición de índole tributario, las cuales en virtud del artículo 154 constitucional corresponde a iniciativas de carácter restrictivo del Gobierno Nacional .

Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C- 1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)"[4].

Este criterio fue defendido en la sentencia C-828 de 2008, en donde se pretendía crear una exención al monto de cotización de los pensionados.

En lo que se refiere a la exención tributaria, el proyecto de ley que fija el monto de las cotizaciones de los pensionados era uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo, pues dicha norma superior prescribe que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que "decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales", y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado "contribución parafiscal", es claro que el proyecto de ley correspondía a aquellos que son de la iniciativa exclusiva del Gobierno. (subrayado fuera del texto)

Artículo 5°. Se elimina el artículo teniendo en cuenta el impacto fiscal de la medida, ya que se carga a las Universidades Públicas de Educación Superior con una responsabilidad de capacitación, como estímulo a una actuación que no redunde en provechos propios. Sumado al estado actual de financiación en la cual se encuentran el 70% de estas universidades en el país.

A. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>ARTÍCULO 2º. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>“ARTÍCULO 3º. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los primeros cinco (05) años desde el inicio de la actividad económica principal.</p>	<p>ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3º. ACCESO A PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal serán beneficiarias de programas de capacitación gratuitos otorgados por la cámara de comercio de su jurisdicción, en las cuales se entregarán herramientas que velen su sostenibilidad, consolidación y crecimiento como empresa en aspectos relacionados con formalización laboral, Gobierno Corporativo, Acceso a Financiación, Garantías Mobiliarias, Nuevas tecnologías y Comercio Electrónico; así como la integración y articulación con los diferentes actores del ecosistema emprender.</p> <p>El Ministerio de Comercio reglamentará en el término de 6 meses las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo</p>
<p>ARTÍCULO 3º. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Modifíquese el artículo 7, inciso primero, de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 7º. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los</p>	<p>ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 7 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 7º. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE
<p>empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (05) primeros años de vinculación.</p>	<p>empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación.</p> <p>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</p> <p>El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p>
<p>ARTÍCULO 4º. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 3A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 3A. INCENTIVO POR APORTES A SEGURIDAD SOCIAL. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.</p>	<p>Elimínese el artículo.</p>
<p>ARTÍCULO 5º. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 7A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 7A. INCENTIVO EDUCATIVO PARA EMPLEADORES DEL SECTOR PRIVADO. Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajadora vinculado frente a la contraprestación educativa.</p>	<p>Elimínese el artículo.</p>

V. Proposición.

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, se rinde Ponencia Positiva y se solicita a la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima dar primer debate al PROYECTO DE LEY 081 DE 2019 SENADO. "Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO,
Senador de la República
Ponente (Coordinador)



FABIAN GERARDO CASTILLO SUAREZ
Senador de la República
Ponente

ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO,
Senador de la República
Ponente (Coordinador)



FABIAN GERARDO CASTILLO SUAREZ
Senador de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2019 SENADO

"Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones".

El congreso de la República decreta:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la ley 1780 de 2016 ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

ARTÍCULO 2°. ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3°. ACCESO A PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal serán beneficiarias de programas de capacitación gratuitos otorgados por la cámara de comercio de su jurisdicción, en las cuales se entregarán herramientas que velen su sostenibilidad, consolidación y crecimiento como empresa en aspectos relacionados con formalización laboral, Gobierno Corporativo, Acceso a Financiación, Garantías Mobiliarias,

Nuevas tecnologías y Comercio Electrónico; así como la integración y articulación con los diferentes actores del ecosistema employer.

El Ministerio de Comercio reglamentará en el término de 6 meses las acciones necesarias para el desarrollo del presente artículo

ARTÍCULO 3°. ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 7 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 7°. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.

PARÁGRAFO 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

PARÁGRAFO 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsídío Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2019 SENADO

por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece al pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., junio 11 de 2020

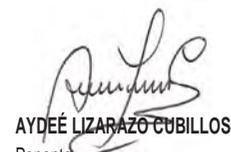
Honorable Senador
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ
Presidente Comisión Séptima
Senado de la República de Colombia

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 115 de 2019 Senado.

Respetado Presidente,

Atendiendo la honrosa designación que se ha hecho, en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en la ley 5ª de 1992 "Por la cual se expide el reglamento del congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", atentamente nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 115 de 2019 Senado "Por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece al pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,


AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
Ponente
Senadora de la República

GABRIEL JAIME VELASCO
Ponente
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley N° 115 de 2019 Senado "Por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece al pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones".

1. ORIGEN DEL PROYECTO DE LEY:

El Proyecto de Ley fue radicado el 13 de agosto de 2019 por la Bancada del Partido Político MIRA, integrada por los Honorables Senadores Carlos Eduardo Guevara Villabón, Ana Paola Agudelo García, Aydeé Lizarazo Cubillos y la Honorable Representante a la Cámara Irma Luz Herrera Rodríguez; fue publicado en la Gaceta 792 de 2019.

Fue repartido a la Comisión VII del Senado de la República el 28 de agosto de 2019, en donde la Mesa Directiva me designó como ponente junto a los Honorables Senadores Carlos Fernando Mota Solarte y Gabriel Jaime Velasco Ocampo, mediante oficio CSP-CS-1713-2019.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 115 de 2019 tiene como objeto la promoción de la generación de empleo en los municipios de Colombia, a través de la socialización de los beneficios existentes para los empresarios y emprendedores, el empleo para jóvenes y madres cabeza de familia, la creación de observatorios de dinámica laboral en los territorios, la socialización de la oferta de empleo en los municipios, el desarrollo de infraestructura para la creación de empleo, entre otros.

Tiene dos componentes esenciales:

- A. La dinamización de la economía y el empleo local mediante la institucionalización de una vitrina para que los municipios presenten las ventajas del establecimiento de empresas en sus territorios, la vinculación de jóvenes y madres cabeza de familia en proyectos de inversión pública, otorgando puntaje adicional en la contratación del Estado que incluya a estas poblaciones, y la participación de nuevas generaciones para potencializar la vocación productiva de las regiones.
- B. Creación de herramientas territoriales, tales como los observatorios de la dinámica laboral y desarrollo de infraestructura para mejorar la competitividad de las regiones y para potenciar las *capacidades productivas locales*¹.

3. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**Importancia de la creación y localización de empresas para la generación de empleo formal.**

La dinamización de la economía a través de la creación y sostenibilidad de empresas en condiciones que les permitan desarrollar su objeto en la formalidad, tiene una relación con la creación de empleo formal, la generación de más y mejores ingresos; además, lleva consigo beneficios sociales y económicos para la población.

Así lo demuestran cifras presentadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe y la OCDE relacionadas en el CONPES 3956 de Política Formalización Empresarial², donde se indicó que cerca del 65 % del empleo informal trabaja en empresas informales. Al hablar de ingresos, en Colombia los empleados formales ganan más de tres veces que aquellos que permanecen en la informalidad. Adicionalmente, la vinculación formal previene riesgos ante situaciones adversas tales como accidentes laborales, muerte o invalidez, facilita el acceso a esquemas de aseguramiento para la vejez y el acceso a bienes y servicios.

En ese sentido, la promoción y socialización de los beneficios que propenden por la creación de las empresas y localización de nuevas sedes en los municipios de Colombia, está dirigida a ampliar su crecimiento y con ella el incremento de la demanda laboral en las distintas regiones del país, esto acorde con leyes que han propiciado alivios tributarios para los emprendedores y empresarios en sectores distintos a la industria extractiva, y con capacidad de absorber talento humano con distintos niveles de formación, así se encuentra en el ámbito de la economía creativa, las industrias culturales, la producción agrícola local, entre otros.

Actualmente, Colombia se perfila como un escenario adecuado para la creación de empresa y empleo, basta señalar la incursión de distintos beneficios en materia de impositiva, las metas de desarrollo de infraestructura y la consolidación de un ambiente propicio para una convivencia pacífica, la legalidad y el respeto, que han establecido diferencias respecto de una situación antecedente marcada por la dificultad para alcanzar propósitos de ampliación y crecimiento armónico de las regiones.

Ahora bien, no es suficiente contar con un ambiente adecuado para el emprendimiento, la inversión y la generación de trabajo de calidad; es imperativo

Zonas de Posconflicto Perspectiva para Juntas Directivas 2017. Obtenido en <https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2018/04/GUIA-DE-INVERSION-RESPONSABLE-EN-ZONAS-DE-POSCONFLICTO.pdf>

²Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. (2019). Conpes 3956 Política de Formalización Empresarial.

hacerlo atractivo, darlo a conocer; para ello, resulta necesario enlazar esfuerzos por parte del sector público, en su nivel territorial y nacional, crear sinergias con el sector privado, para que así este pueda concretar sus iniciativas económicas en las regiones, y en su desarrollo, crear empleo, transferir conocimiento, tecnologías, dar cabida al talento humano, y potencializar la vocación productiva y las capacidades presentes en los departamentos de Colombia y si ya existen herramientas y elementos que tengan esta finalidad, la socialización o difusión de los mismos es trascendental, porque no podemos dejar las ideas en un documento o en el marco de reuniones, sin aplicarlas a la población para evaluar sus beneficios y los posibles ajustes que deban realizarse.

En vista de esta necesidad, se propone el fomento de la inversión y creación de empresas en los municipios a través de la institucionalización de una vitrina en donde los territorios puedan exponer a los empresarios interesados, los beneficios de asentarse en dichos lugares; también será un escenario apropiado para que los mismos empresarios, emprendedores e interesados, tengan conocimiento de las políticas de desarrollo y las acciones para productividad, competitividad y desarrollo que han resultado de diferentes espacios de trabajo, porque precisamente es ellos quienes deben conocerlas para que beneficien de las mismas, porque con información y acompañamiento amplían su espectro de inversión e incursionan en los municipios del país con prácticas de formalización empresarial y laboral.

El reto disminuir el desempleo y generar oportunidades en cada uno de los municipios de Colombia.

Según el DANE, en junio de 2019 la tasa de desempleo en el total nacional fue 9,4% y en el total 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 10,7%³, tasa para el caso de los jóvenes (14 a 28 años) incrementó de 16,1% en el trimestre abril junio 2018 a 17,2% en el trimestre abril-junio de 2019, sobrepasando la nacional, la ciudad de Armenia presentó la mayor tasa de desempleo juvenil con 25,8%, frente a Pereira A.M. que presentó la menor tasa con 13,3%⁴.

Y si bien, se reconoce que hubo una mejora en las 23 ciudades y áreas metropolitanas que mide el DANE, de las personas que tienen trabajo, aún se presentan cifras altas de informalidad. En ciudades como Cúcuta la informalidad alcanza el 71,8 por ciento y Manizales, que tiene la menor tasa, de todas maneras, es cercana al 40,3 por ciento de informalidad.

En el trimestre abril - junio 2019, las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron⁵:

³ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_19.pdf
⁴ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar19_may19.pdf

⁵ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_jun_19.pdf

1. *Quibdó: Tasa de desempleo 20,3%; tasa global de participación 56,2%; tasa de ocupación 44,8% y tasa de subempleo objetivo 3,6%.*
2. *Valledupar: Tasa de desempleo 16,2%; tasa global de participación 61,1%; tasa de ocupación 51,1% y tasa de subempleo objetivo 9,4%.*
3. *Armenia: Tasa de desempleo 15,8%; tasa global de participación 63,1%; tasa de ocupación 53,1% y tasa de subempleo objetivo 11,1%*

A este panorama se aúna la migración interna de personas en búsqueda de oportunidades de trabajo, así se observó en el período 2013 a 2014, cuando el Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral⁶ indicó que cerca del 738.715 personas de los migrantes intermunicipales manifestó que lo era por motivos laborales. Se añade, por otra parte, que la movilidad asociada a la violencia o crisis, ha demostrado que los centros urbanos son punto de llegada, y que ser migrante por "motivo violento" incide negativamente en la probabilidad de encontrarse ocupado en el sector formal⁷.

Adicionalmente, estudios de convergencia regional en Colombia, adelantado por investigadores del Banco de la República, con una ventana de observación entre 1985 y 2005, han indicado que en esas tres décadas hubo escasos movimientos (menores al 2 %) en participación en la economía nacional de cada departamento, esto se asocia a rezago en materia de infraestructura, desarrollo empresarial, penetración tecnológica, entre otras.

La información antecedente reafirma la necesidad alinear esfuerzos entorno a fomentar empleo de calidad en las regiones; incentivar el emprendimiento y el fortalecimiento empresarial para acortar distancias de desarrollo y calidad de vida de las personas que residen en los departamentos de Colombia. De igual manera, incorporar acciones para coadyuvar la inclusión laboral de la población juvenil y de madres cabeza de familia al mercado laboral en condiciones de formalidad.

La descentralización de acciones para el fomento de empleo

La descentralización de acciones para el fomento de empleo integra una visión que avanza respecto de políticas que tradicionalmente se han caracterizado por una fundamentación esencialmente centralizada⁸. La tendencia de partir de políticas que tienen en cuenta al territorio adquirió a mediados de los años sesenta, en donde se

⁶ <http://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/grupo-de-gestion-de-la-politica-de-migracion-laboral/ii-poblacion-objetivo/trabajadores-migrantes-internos>

⁷ Romero, A. (2013). Informalidad laboral en los centros urbanos de Colombia: ¿Depende del desplazamiento forzado?. Universidad Javeriana: Colombia. https://caia.javeriana.edu.co/documents/153049/2786252/Vol.13_4_2013.pdf/1cb09d9b-4d67-402b-8f65-1f32fcec44e7

⁸ Álvarez, R & Agudelo, S. (2011). Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia

buscaba ofrecer una interpretación del desarrollo, que era impulsado no solo desde las empresas o el nivel central, sino también desde el nivel local y regional⁹; partiendo de este idea, se propone en la iniciativa una relación Estado, empresa, ciudadanos, buscando potenciar aquellas oportunidades de generar empleo para la población en su territorio y valorando incluso que en las plantas territoriales se puede dar espacio para que nuevas generaciones ingresen para fortalecer la función pública.

Con relación al ingreso de jóvenes a reforzar las plantas de las entidades que hace presencia en los territorios del país, cabe señalar que existe el talento cualificado para proponerlo, y ejemplo de ello es que con corte a 2017 había 12.817 estudiantes matriculados en la ESAP, de ellos 10.081, esto es el 79.4% eran estudiantes de regiones, lo cual permite dimensionar la importancia de facilitar su vinculación laboral o realización de prácticas en las entidades públicas de Colombia.

Por otra parte, este Proyecto de Ley entra a reforzar iniciativas en pro de la inclusión laboral juvenil, de madres cabeza de familia y de fuerza laboral cualificada ubicada en los distintos departamentos de Colombia. Aquí el referente es la cifra de estudiantes egresados en las diferentes regiones del país que año tras años nutren la población económicamente activa; por ejemplo, en 2017, Antioquia contó con 58.741 egresados de la educación superior, Santander con 26.091, Valle del Cauca con 33.066, Cundinamarca con 16.989, Bolívar con 16.342, Boyacá con 15.864, Tolima con 11.539, Norte de Santander con 11.526, Caldas con 10.511, Risaralda con 10.845, Magdalena 8.254, Cauca con 7.935, Nariño con 7.321, Córdoba con 6.316, Cesar con 5.976, Quindío con 4.910¹⁰.

En contraste, se ha sugerido que en Colombia la demanda de trabajadores se ha mantenido constante, lo que en otras palabras significa que la cifras de desempleo en el país no sólo se deben a que haya más oferta de trabajadores¹¹, sino que las empresas han tenido escasos mecanismos para absorber la mano de obra; de ahí la importancia de concretar y estimular la iniciativa privada y del desarrollo de inversiones públicas para impactar positivamente la generación de empleo a nivel local.

Lo positivo es que el país se encuentra en una coyuntura que le permite generar condiciones para el crecimiento económico y la inversión privada responsable, incluso en zonas que históricamente han sido rezagadas, ello encuentra sustento afirmó el informe de inversión responsable en el posconflicto elaborado por el Centro

⁹ Álvarez, R & Agudelo, S. (2011). Políticas locales de empleo en cuatro municipios del Valle de Aburrá, Colombia

¹⁰ Observatorio Laboral para la Educación. (2017). Perfil nacional. <https://oie.mineducacion.gov.co/1769/w3-propertvvalue-59631.html>

¹¹ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/entrevista-de-maria-isabel-rueda-con-el-ex-ministro-juan-camilo-restrepo-388304>

Internacional para la Empresa Privada (CIPE), Confecámaras e Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, que señaló:

El sector privado nacional e internacional se enfrenta al desafío de aprovechar responsablemente la oportunidad del posconflicto en Colombia. Para evitar repetir errores, resulta esencial el pleno involucramiento de los máximos órganos de gobierno de las compañías: las juntas directivas. Dicho acompañamiento debería asegurar que antes de realizar una inversión, se ha hecho la debida diligencia para garantizar que la presencia del sector privado generará riqueza a las compañías en un marco de sostenibilidad para las regiones, donde los factores primordiales sean el respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la buena ciudadanía corporativa y la generación de capacidades productivas locales¹².

Inclusión de los municipios PDET

La inclusión de algunos aspectos del Decreto 893 de 2017 en el articulado, se justifica precisamente en lo indicado en el Acuerdo final para la terminación del conflicto en su introducción y en las consideraciones del Punto No. 1 referente a la puesta en marcha de la reforma rural integral, que para lo pertinente se citan:

Que, en su visión, la RRI reconoce el papel fundamental de la economía campesina, familiar y comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación, en coexistencia y articulación complementaria con otras formas de producción agraria. La RRI reconoce el rol productivo y reproductivo de las mujeres y en esa medida su papel fundamental en el desarrollo y la economía rural y hará mayores esfuerzos para ellas y en la población más vulnerable para garantizarle condiciones de bienestar y buen vivir y para fortalecer sus formas de organización y producción.

Asimismo continúa el Acuerdo, en el punto No. 4, manifestando la importancia de promover la creación de empleo formal como estrategia contra los cultivos de uso ilícito.

Para la ejecución de los planes de sustitución se privilegiará la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las áreas de aplicación del PNIS, para lo cual se fortalecerán las organizaciones

¹² Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE); Confecámaras; Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y 7 INVERSIÓN RESPONSABLE EN POSCONFLICTO - JUNTAS DIRECTIVAS 7 Jaime Arteaga y Asociados (JA&A). (2017). (p.6) Guía de Inversión Responsable en Zonas de Posconflicto Perspectiva para Juntas Directivas 2017. Obtenido en <https://www.cipe.org/wp-content/uploads/2018/04/GUIA-DE-INVERSION-RESPONSABLE-EN-ZONAS-DE-POSCONFLICTO.pdf>

sociales y comunitarias, las cooperativas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, y se promoverá la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.

“Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población.

En zonas con baja concentración de población y que por su ubicación y distancia son de difícil acceso, lo que dificulta la provisión de bienes y servicios para el bienestar y buen vivir de la población y su integración territorial, se adelantarán medidas especiales para la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la recuperación de los ecosistemas, la creación de nuevas oportunidades de empleo relacionadas con transporte fluvial, programas de recuperación ambiental, protección de bosques y fauna etc. Lo anterior sin perjuicio de alternativas de relocalización de las comunidades allí asentadas, cuando sea posible y necesario y en concertación con las comunidades, para mejorar sus condiciones de vida.

Como se ha señalado resulta fundamental estructurar medidas normativas que desarrollen la implementación del Acuerdo de Paz como quiera que permite la construcción de paz en todo el país, pero más especialmente en los territorios más afectados por el conflicto, a través de medidas que reduzcan las brechas entre la ruralidad y los entornos urbanos, llevando servicios que propendan por el bienestar.

En este escenario es imperativo recordar y reconocer que hay municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto, de los cuales algunos de ellos fueron englobados dentro de las regiones en donde se han puesto en marcha los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, razón por la cual el gobierno actual definió en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022” indicadores particulares para las zonas más deficitarias del país considerando las variables anteriormente mencionadas.

Asimismo, uno de elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los “Planes Nacionales”, los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

El panorama económico de América Latina y de Colombia, posterior a la Emergencia por el Covid-19

Recientemente se dio a conocer la postura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la situación económica de la región con posterioridad a la pandemia del covid-19.

Afirman que América Latina está ante el comienzo de una profunda recesión y ante la caída del crecimiento más fuerte que ha tenido la región. El rápido crecimiento del

coronavirus no ha aportado mucho a un débil panorama que desde el 2019 fue una realidad, toda vez que, para ese año, el crecimiento registrado fue del 0,1%.

Sumando los diferentes acontecimientos internacionales vividos en la actualidad, tales como la caída económica de China, el desplome de países de la Unión Europea y Estados Unidos, el porcentaje de contracción podría oscilar del 3 al 4%.

Adicionalmente, en medio de la situación vivida por la presencia del covid-19 en nuestro país, se ha evidenciado el inmenso impacto que el mismo traerá para la economía; sin medirse aún la influencia de esta pandemia en el desempleo, conocimos por parte del DANE los indicadores sobre desempleo, que en febrero de 2020 llegó al 12,2%, con un aumento de 40 puntos básicos lo cual es una alerta frente al escenario venidero en materia de empleo.

Muchos sectores, empresas y diversas actividades han tenido una pausa abrupta por la implementación del aislamiento obligatorio en todo el país y evidentemente esta medida, necesaria por supuesto para la protección de la salud y de la vida del residente en Colombia, golpeará el mercado laboral a partir del mes de marzo.

Sobre lo anterior, el DANE afirmó que las actividades laborales que estaban cumpliendo un papel trascendental en la recuperación del mercado laboral, son las que experimentarán el mayor perjuicio por el aislamiento obligatorio.

También se alertó desde este Departamento Administrativo que la población desocupada aumentó en 110.000 personas, **especialmente en los pequeños municipios del país.**

Precisamente por esta realidad es que las disposiciones contenidas en esta propuesta legislativa están encaminadas a dar sostenimiento a aquellas mipymes y emprendimientos que puedan sufrir afectación por la situación antes mencionada, y también a seguir promoviendo la generación de empleo, con especial observancia de los municipios de Colombia.

4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY

Colombia es un Estado Social de Derecho, tiene entre sus fines promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes (Artículo 2° constitucional), el trabajo por su parte es base para su configuración y estabilidad (1°). En este marco se construye una visión que armoniza el rol del trabajo y el desarrollo económico como condiciones para asegurar la dignidad humana, la autonomía y la realización personal¹³ y a nivel macro un orden económico social y justo. Partiendo de estas premisas, la iniciativa presentada ante el Honorable

¹³ Corte Constitucional. (s.f). Conferencia GEMM: La jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a la creación del trabajo formal. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/tema/conferencia%20gemm.php>

Congreso de la República encuentra sustento pleno en varias disposiciones constitucionales y legales.

Así, el artículo 53 de la Constitución Política establece entre los principios mínimos fundamentales en materia de trabajo la Igualdad de oportunidades para los trabajadores, de ahí la importancia de desarrollar políticas que materialicen tal norma en cada uno de los municipios, y fomenta medidas para poblaciones como la de los jóvenes, que han sido altamente rezagadas en materia de acceso a empleo formal y son sujetos de protección constitucional, así se puede mencionar el artículo 45 de la máxima norma.

De forma clara el artículo 54 de la Carta Política señala:

Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y capacitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Y en cumplimiento de esta obligación de carácter constitucional se desarrolla el presente Proyecto de Ley con el fin de brindar oportunidades de formación y trabajo a los colombianos que atiendan las realidades de cada uno de los municipios de Colombia.

La definición del municipio como eje estructurante de la iniciativa, tiene en cuenta la definición establecida en el Artículo 311 de la Constitución, que lo reconoce como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual:

(...)le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Por otra parte, enfocar esfuerzos en la localización de empresas en los municipios de Colombia es desarrollo y cumplimiento de Artículo 333 constitucional, según el cual corresponde al Estado estimular el desarrollo empresarial, así mismo acoge el valor de la empresa como base del desarrollo y su función social, en el propósito de generar empleo de calidad.

De forma consecuente, el artículo 334 de la Carta Política incorpora la intervención del Estado con el fin de dar pleno empleo a los recursos humanos, y promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. De ahí la base constitucional de las propuestas planteadas en esta iniciativa legislativa.

En el orden legal, es preciso mencionar la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que tiene como objeto sentar las bases para de legalidad, emprendimiento y equidad generando oportunidades para los colombianos, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030; y que en su artículo 4° contempla alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

En la misma Ley se contemplan beneficios tributarios que buscan la creación de nuevas empresas y la ampliación de puestos de trabajo en las regiones, así lo hizo por ejemplo en el artículo en el 268 con la Zona Económica y Social Especial (ZESE) para La Guajira, Norte de Santander y Arauca, y aquellas ciudades capitales cuyos índices de desempleo durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo hayan sido superiores al 14%.

De forma reciente también se encuentra la Ley 1943 de 2018, por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones, en donde se fijaron beneficios tributarios para empresas creadas a partir del 2019, con especial énfasis en empresas de desarrollo del campo colombiano, empresas de economía naranja, aplicables a las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas, por un término de siete (7) años, estipulando entre los requisitos que las sociedades tengan su domicilio principal dentro del territorio colombiano.

Hablando de empleo joven, la Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, genera medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones. De manera complementaria la antes mencionada, Ley 1955 de 2019 con el fortalecimiento de los mecanismos de inclusión laboral y medidas con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país removiendo las barreras para su empleabilidad.

La normativa antecedente sin duda tendrá mayor alcance con la presencia de las entidades territoriales, la incorporación de metas en sus instrumentos de política pública, y tal como propone esta iniciativa de ley, mediante la consolidación y difusión de la oferta laboral a través de canales presenciales y digitales.

5. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 7° de la Ley 819 del 2003 señala que "(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (...)".

Frente a esta disposición, cabe señalar que el Proyecto de Ley se encuentra enmarcado en los objetivos de política establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y sus metas plurianuales de inversión, incluyendo presupuesto para las entidades encargadas de promover el crecimiento económico y el empleo. Tal como se mencionó en el marco normativo de referencia, el artículo 4° de la Ley 1955 de 2019, estima alrededor de 27 billones para el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.

Adicionalmente, la norma referida en relación a la Ley 819 de 2003, ha sido objeto de varios fallos de la Corte Constitucional, como la sentencia C- 307 de 2004 32 (reiterada por la Sentencia C-502 de 2007), que señalan que el mencionado artículo 7 debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa.

Por lo expuesto, la propuesta legislativa cumple con lo exigido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

6. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El articulado propuesto en la presente ponencia consta de catorce (14) artículos, así:

Articulado propuesto para primer debate
Artículo 1°. Objeto
Artículo 2°. Institucionalización de las vitrinas de fomento a la inversión y creación de empresas en los municipios.
Artículo 3°. Base de datos de pequeños comerciantes y vendedores informales.
Artículo 4°. Recursos del Fondo de Desarrollo Regional a favor del empleo.
Artículo 5°. Fondo de Fortalecimiento para mipymes.
Artículo 6°. Puntaje adicional por vinculación de jóvenes y mujeres cabeza de familia.
Artículo 7°. Apoyo a Jóvenes residentes en municipios PDET.
Artículo 8°. Observatorios de la dinámica laboral y publicación de oferta de empleo en los municipios.
Artículo 9°. Desarrollo de infraestructura para la creación empleo.
Artículo 10°. Sinergia de la empresa y de las Cámaras de Comercio.
Artículo 11°. Vigencia.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

A continuación, el articulado propuesto para primer debate y sus respectivas modificaciones:

Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
<p>“Por la cual se fomenta la generación de empleo en los Municipios de Colombia, se fortalece la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>Se modifica para ajustarse al nuevo contenido del articulado.</p>	<p>“Por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece al pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones”</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto promover la generación de empleo en Colombia, especialmente en aquellas ciudades, municipios o zonas rurales donde se registran altas cifras de desempleo y/o ocupación informal; adicionalmente, propiciar espacios para la formación para el trabajo y la vinculación laboral de la población, con el fin de conectar la oferta de trabajadores cualificados con la demanda laboral en cada uno de los municipios del país.</p>	<p>Se ajusta el objeto del Proyecto de Ley, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas al articulado.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto promover la generación de empleo en Colombia, especialmente en aquellas ciudades, municipios, y zonas rurales donde se registran altas cifras de desempleo y/o ocupación informal, a través de la difusión de los beneficios existentes y la aplicación del enfoque territorial. Se propiciará la vinculación laboral de poblaciones vulnerables, generación de herramientas en los municipios y departamentos para la generación de empleo.</p> <p>Parágrafo. Se hará especial énfasis en la difusión de beneficios tributarios en los municipios cobijados por la Zona Económica y Social Especial -ZESE-, contemplada en el artículo 268 de la Ley 1955, o el que haga sus veces.</p>
<p>Artículo 2°. Vitrinas para el fomento de la inversión y creación de empresas en los municipios. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio del Trabajo junto a las entidades territoriales de orden departamental y municipal, generarán una agenda conjunta de espacios con la finalidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propiciar la inversión, la localización de empresas y la creación de empleo formal en su territorio. b) Socializar los beneficios tributarios con los que cuentan las personas por localizar sus empresas en los municipios de Colombia y por la vinculación de talento joven. 	<p>Retomando los argumentos expuestos por el Honorable Senador Mota y por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reconocemos los grandes avances logrados por el Gobierno Nacional dirigidos a <i>implementar las políticas de desarrollo productivo, de competitividad y productividad; de fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa; y del fomento de la cultura del emprendimiento</i>, pero es importante socializar estos logros, este trabajo tan importante realizado en diferentes escenarios, donde tienen asiento varios Ministerios, el Servicio Nacional de Aprendizaje, entre otros. Estos logros no pueden</p>	<p>Artículo 2°. Institucionalización de las vitrinas para el fomento, la inversión y la creación de empresas en los municipios.</p> <p>La Comisión Nacional de Competitividad e Innovación y las Comisiones Regionales de Competitividad, o las que hagan sus veces, con el apoyo logístico de las entidades territoriales, generarán una agenda conjunta de vitrinas de fomento de la inversión y creación de empresa, para dar a conocer en los territorios las acciones, los beneficios, los incentivos y demás factores de competitividad para empresarios, emprendedores e interesados.</p> <p>Parágrafo: Se priorizará a las regiones o entidades territoriales con mayor índice de desempleo y/o informalidad laboral.</p>

Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
<p>c) Facilitar la introducción de tecnologías y transferencia de conocimiento por parte de las empresas y organizaciones con presencia en los municipios de Colombia.</p> <p>d) Consolidar convenios con la nación para la realización de obras por impuestos en los municipios.</p> <p>e) Firmar pactos para la generación de empleo en los municipios, incluyendo la posibilidad de vincular el talento humano de los municipios mediante teletrabajo.</p> <p>Parágrafo. Las vitrinas para el fomento de la inversión y creación de empresas en los municipios se realizarán trimestralmente, estas buscarán la creación de nuevos empleos, se realizarán en cada uno de los departamentos de Colombia, contarán con la participación de las entidades del orden nacional, departamental y municipal; y se asociarán a metas de creación de empleo y empresas incluidas en los instrumentos de política pública de orden nacional y territorial.</p>	<p>quedarse en el marco de reuniones y recintos, deben exteriorizarse y socializarse y por ello modificamos el artículo pero su esencia de dar a conocer estas acciones en los diferentes municipios de Colombia, a los residentes, a los emprendedores, a los pequeños empresarios, se mantiene.</p>	
	<p>Artículo nuevo</p>	<p>Artículo 3°. Base de datos de micros y pequeños comerciantes y vendedores informales. La Dirección Nacional de Planeación o quien haga sus veces con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, conformará una base de datos maestra de micros y pequeños comerciantes y vendedores informales para aplicar medidas de reactivación económica, formalización empresarial y laboral propuestas por el Gobierno Nacional.</p>

Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
	Artículo nuevo	<p>Artículo 4°. Ingresos del Sistema General de Regalías a favor del empleo. Las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión cuyo objeto sea fortalecer las mipymes formales e informales, fomentar el emprendimiento y la generación de empleo en los municipios, los cuales serán financiados con ingresos del Sistema General de Regalías, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>
	Artículo nuevo	<p>Artículo 5°. Fondos de Fortalecimiento para Mipymes. Las entidades territoriales podrán crear Fondos de Fortalecimiento para las Mipymes, sin personería jurídica, sin estructura administrativa, cuyo objeto será brindar apoyo financiero a las Mipymes formales e informales, a través de capital que les permita conservar su operación y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como mantener y acrecentar los empleos que generan.</p> <p>Los Fondos estarán a cargo de las Entidades Territoriales y priorizarán las Mipymes que accederán a los recursos del Fondo, mediante líneas de crédito condonables con mínima exigencia de requisitos y demás beneficios con observancia de los criterios que para tal fin establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre ellos, el número de empleos generados en el último semestre.</p> <p>Los recursos del fondo provendrán de las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos de las entidades territoriales; 2. Recursos y disposiciones generales del Presupuesto General de la Nación;

Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
		<p>3. Donaciones nacionales e internacionales</p> <p>4. Aportes de cooperación internacional</p> <p>5. Aportes de las Cámaras de Comercio</p> <p>6. Recursos a cualquier título</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de los Fondos.</p> <p>Parágrafo 2°. Los recursos aportados por las entidades territoriales serán aprobados por sus respectivos Concejos o Asambleas, según corresponda.</p>
<p>Artículo 3°. Puntaje adicional por vinculación de jóvenes. Las Entidades Estatales con el fin de promover el empleo joven, incluirán en los procesos de contratación medidas para la vinculación de jóvenes, de conformidad con la Ley 1622 de 2013 o la que la sustituya. Para ello incluirán en los documentos del proceso puntaje por (i) la participación de jóvenes mediante contrato de trabajo o, (ii) La vinculación de jóvenes locales técnicos, tecnólogos y profesionales en el contrato a ejecutar.</p> <p>La aplicación de estos puntajes, se dará en todos los procesos de contratación, exceptuando, los casos en donde resulte aplicable (i.) selección directa del contratista; (ii) selección abreviada para la adquisición o suministro de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes; y, (iii) en los Procesos de Contratación de mínima cuantía.</p>	<p>El artículo se mantiene, incluyendo algunos criterios para apoyar a la población en municipios PDET, a los jóvenes y a las mujeres cabeza de familias, toda vez que no se desconoce el principio de selección objetiva, por el contrario, son acciones afirmativas para ayudar a poblaciones que históricamente han sido vulneradas y esta es una oportunidad para apoyarlas. Es una medida similar a otras que ya existen, como ejemplo la promoción a la industria nacional, incentivos a favor de personas con discapacidad y participación exclusiva de mipymes.</p>	<p>Artículo 6°. Puntaje adicional por vinculación de jóvenes y mujeres cabeza de familia. Las Entidades Estatales, con el fin de promover el empleo de jóvenes y mujeres cabeza de familia, incluirán en los procesos de contratación medidas para su vinculación. Para ello incluirán en los documentos de selección del proceso, puntaje por: (i) la participación de jóvenes y mujeres cabeza de familia mediante contrato de trabajo o, (ii) la vinculación de jóvenes locales y mujeres cabeza de familia técnicos, tecnólogos y profesionales en el contrato a ejecutar.</p> <p>La aplicación de estos puntajes se dará en todos los procesos de contratación, exceptuando, los casos en donde resulte aplicable (i.) selección directa del contratista; (ii) selección abreviada para la adquisición o suministro de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes; y, (iii) en los Procesos de Contratación de mínima cuantía.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, atendiendo, entre otros, los siguientes criterios:</p>

Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
<p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgar el 10% del puntaje total en los procesos de selección de licitación pública, concurso de méritos y de selección abreviada de menor cuantía, cuando el proponente oferte y se comprometa al empleo de mano de obra integrada por mujeres cabeza de familia y población joven, con especial observancia de quienes residen en municipios categorizados como PDET. 2. Establecer como criterio adicional de desempate en los procesos de selección de licitación pública, concurso de méritos y de selección abreviada de menor cuantía, a quien demuestre tener dentro de su nómina de trabajadores a por lo menos el 10% de personal mujeres cabeza de familia y población joven, con especial observancia de quienes residen en municipios categorizados como PDET, con una antelación no menor a un (1) año.
<p>Artículo 4°. Fortalecimiento de las plantas de las entidades territoriales con talento joven de los municipios. Además de las medidas contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, y normas que lo complementen o adicionen, no se exigirán requisitos o convenios adicionales para la realización de prácticas de estudiantes las entidades de orden nacional y territorial; las entidades territoriales podrán establecer estímulos en el transporte público a los estudiantes que se desempeñen como practicantes, y que por sus condiciones socioeconómicas lo requieran.</p>	<p>Con fundamento en la existencia del reciente Decreto 2365 de 2019, es evidente que el fortalecimiento de las plantas de entidades territoriales con talento joven ya fue objeto de reglamentación, por lo tanto se modifica el artículo para beneficiar a jóvenes residentes en municipios PDET.</p>	<p>Artículo 7°. Apoyo a Jóvenes residentes en municipios PDET. En desarrollo de lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1780 de 2016, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, articulará con los municipios relacionados en el Decreto Ley 893 de 2017, un programa para que los jóvenes residentes de esos municipios realicen prácticas laborales, judicatura, pasantías y demás que exijan las instituciones de educación superior.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>
<p>Artículo 5°. Estímulos para el transporte público e intermunicipal para jóvenes</p>	<p>Se elimina el artículo.</p>	<p>Eliminado</p>

<p>Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado</p>	<p>Observaciones</p>	<p>Articulado propuesto para primer debate</p>
<p>vinculados al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. El Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, realizará convenios con las empresas de prestación del servicio público de transporte con el propósito de establecer una tarifa diferencial para los aprendices que, sin contar con los medios suficientes, residan en zonas periféricas, apartadas, o municipios donde no tengan presencia los Centros de Formación del SENA, esto aplicará transporte público en el municipio y/o intermunicipal. Las entidades territoriales podrán coadyuvar en la cofinanciación y este establecimiento de estas tarifas diferenciales.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional deberá reglamentar la materia.</p>		
<p>Artículo 6°. Creación de Centros Virtuales para la capacitación y el teletrabajo. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y las entidades que hacen parte de la Red por el Teletrabajo, junto a las entidades territoriales dispondrán espacios en los municipios y ciudades para desarrollar programas de carácter presencial para los aprendices, en donde reciban educación virtual.</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA podrá establecer convenios con entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional, para dar cabida a oportunidades de formación, prácticas y vinculación laboral de los aprendices mediante el teletrabajo. Así mismo, fortalecerá programas de educación</p>	<p>En observancia de los comentarios realizados por el Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA, se elimina el artículo.</p>	<p>Eliminado.</p>

<p>Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado</p>	<p>Observaciones</p>	<p>Articulado propuesto para primer debate</p>
<p>permanente en otras lenguas para desarrollar competencias en los aprendices, les permitan acceder a ofertas laborales de organizaciones de orden nacional e internacional. Parágrafo. Se ajustará la formación para el trabajo a través de oferta de programas presenciales y/o virtuales a fin de satisfacer la demanda laboral identificada en el territorio.</p>		
<p>Artículo 7°. Oficinas públicas para empleo local. En aras de fortalecer la agencia pública de empleo del SENA en los municipios de Colombia, las alcaldías y/o gobernaciones, con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC, y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA consolidarán y difundirán la oferta laboral pública y privada, por medios digitales y presenciales.</p> <p>Artículo 8°. Reporte de las Oficinas públicas para empleo local. Las oficinas para empleo local reportarán semestralmente al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA los requerimientos en formación para el trabajo teniendo en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La demanda laboral registrada en las bolsas de empleo; b) La vocación productiva del territorio; c) Las necesidades de relevo generacional en las actividades económicas que se ejercen en el territorio. 	<p>Reconociendo la necesidad de estos dos artículos, es esencial lograr una articulación entre el Ministerio del Trabajo y las entidades territoriales, para identificar la dinámica laboral (de creación y eliminación de empleo; tipos de ocupación; sectores con alta absorción de mano obra), y ejecutar acciones para proteger e incentivar el crecimiento del mercado laboral en cada Departamento o Municipio. Por lo anterior, se hace la modificación.</p>	<p>Artículo 8°. Observatorios de la dinámica laboral y publicación de oferta de empleo en los municipios. Las entidades territoriales podrán establecer convenios con el Ministerio del Trabajo e Instituciones de Educación Superior de su territorio, para conformar observatorios de la dinámica laboral, con el fin de formular políticas idóneas que incentiven la generación de empleo en sus territorios.</p> <p>Las entidades territoriales podrán establecer espacios físicos dentro de sus instalaciones donde funcionan las alcaldías y gobernaciones, para dar a conocer la oferta de la Agencia del Servicio Público de Empleo a sus residentes.</p> <p>Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo desarrollará los lineamientos estándar para los convenios con las entidades territoriales que conformarán los observatorios de la dinámica laboral.</p> <p>Parágrafo 2°. La Agencia Pública de Empleo apoyará a las entidades territoriales que habiliten los puntos físicos de oferta de empleo.</p>

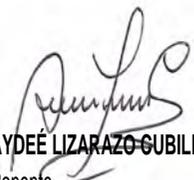
Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
<p>Artículo 9°. Condiciones de seguridad. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional y en coordinación con los entes territoriales, desarrollará programas y estrategias para la sostenibilidad de las empresas, especialmente aquellas que lleguen a los municipios en virtud de la aplicación del artículo primero de esta ley, integrando, entre otras, acciones que consoliden entornos de operación seguros y acompañamiento permanente para las empresas y los trabajadores.</p>	<p>Con fundamento en los argumentos expuestos por el Honorable Senador Carlos Fernando Motoa, se elimina el artículo.</p>	<p>Eliminado</p>
<p>Artículo 10°. Desarrollo de infraestructura para la creación empleo El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Transporte y las entidades territoriales establecerán planes de priorización para el desarrollo de infraestructura y desarrollo logístico de corredores en aras de fortalecer las cadenas productivas y el mejoramiento de la competitividad de las regiones.</p>	<p>Si bien el Plan Nacional de Desarrollo establece las medidas necesarias para priorizar la infraestructura en los corredores viales asociados a la producción en específico en el sector rural, el presente artículo no riñe en nada con lo allí establecido; por el contrario, entramos en coordinación con el marco fiscal de mediano plazo y empezamos a ejecutar y a concretar los beneficios contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo para las regiones.</p>	<p>Artículo 9°. Desarrollo de infraestructura para la creación de empleo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Transporte, INVIAS y las entidades territoriales, establecerán planes de priorización para el desarrollo de infraestructura y desarrollo logístico de corredores viales, en aras de fortalecer las cadenas productivas y el mejoramiento de la competitividad de las regiones.</p> <p>Parágrafo: El gobierno nacional reglamentará la forma en la cual las entidades territoriales podrán disponer de los recursos de Regalías para financiar estos planes.</p>
<p>Artículo 11°. Sinergia de la empresa y de las Cámaras de Comercio. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y la Red Nacional de Formalización, con la participación del Consejo Privado de Competitividad, cámaras de comercio y organizaciones privadas, conformará un equipo de trabajo para el diseño e implementación de guías y programas para realizar las siguientes acciones:</p> <p>a) Acompañamiento para las decisiones de</p>	<p>Insistimos en la necesidad de este artículo, reconociendo el inmenso potencial de las Cámaras de Comercio en el país y cómo este conocimiento puede aportar al crecimiento productivo de nuestros municipios. Se mantiene igual.</p>	<p>Artículo 10°. Sinergia de la empresa y de las Cámaras de Comercio. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Red Nacional de Formalización, con la participación del Consejo Privado de Competitividad, las cámaras de comercio y las organizaciones privadas, conformarán un comité nacional para el diseño e implementación de guías y programas para realizar las siguientes acciones:</p> <p>1. Acompañamiento para las decisiones de inversión y para la creación de empresas en los municipios;</p>

Proyecto de Ley 115 de 2019 Senado	Observaciones	Articulado propuesto para primer debate
<p>inversión y para la creación de empresas en los municipios;</p> <p>b) Promoción y fortalecimiento de las cadenas productivas y vinculación laboral;</p> <p>c) Generación de espacios de diálogo y relacionamiento con las comunidades;</p> <p>d) Creación de estrategias para potencializar las capacidades locales y vocaciones productivas, en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes en cada territorio.</p> <p>e) Interacción responsable con el ambiente, velando por el desarrollo sostenible.</p> <p>Parágrafo. El equipo de trabajo sesionará dos veces por año a fin de dar cumplimientos a las acciones que se han definido.</p>		<p>2. Promoción y fortalecimiento de las cadenas productivas y vinculación laboral;</p> <p>3. Generación de espacios de diálogo y relacionamiento con las comunidades;</p> <p>4. Creación de estrategias para potencializar las capacidades locales y vocaciones productivas, en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes en cada territorio.</p> <p>5. Interacción responsable con el ambiente, velando por el desarrollo sostenible.</p> <p>Parágrafo 1. Las entidades territoriales podrán conformar sus comités locales para articularse con el comité nacional y hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones que tienen a cargo.</p> <p>Parágrafo 2. El MINCIT reglamentará el funcionamiento del comité nacional y los comités locales, garantizando que por lo menos sesionen dos (2) veces al año, a fin de dar cumplimiento a las acciones que se hayan definido.</p>
<p>Artículo 12°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>	<p>Se mantiene igual.</p>	<p>Artículo 11°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.</p>

8. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 115 de 2019 Senado “Por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece al pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones” con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

Atentamente,


AYDEÉ LIZARAZO GUBILLOS
 Ponente
 Senadora de la República

GABRIEL JAIME VELASCO
 Ponente
 Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SÉPTIMA DEL
SENADO**

PROYECTO DE LEY 115 DE 2019 SENADO

"Por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece al pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto promover la generación de empleo en Colombia, especialmente en aquellas ciudades, municipios, y zonas rurales donde se registran altas cifras de desempleo y/o ocupación informal, a través de la difusión de los beneficios existentes y la aplicación del enfoque territorial. Se propiciará la vinculación laboral de poblaciones vulnerables, generación de herramientas en los municipios y departamentos para la generación de empleo.

Parágrafo. Se hará especial énfasis en la difusión de beneficios tributarios en los municipios cobijados por la Zona Económica y Social Especial -ZESE-, contemplada en el artículo 268 de la Ley 1955, o el que haga sus veces.

Artículo 2°. Institucionalización de las vitrinas para el fomento, la inversión y la creación de empresas en los municipios.

La Comisión Nacional de Competitividad e Innovación y las Comisiones Regionales de Competitividad, o las que hagan sus veces, con el apoyo logístico de las entidades territoriales, generarán una agenda conjunta de vitrinas de fomento de la inversión y creación de empresa, para dar a conocer en los territorios las acciones, los beneficios, los incentivos y demás factores de competitividad para empresarios, emprendedores e interesados.

Parágrafo: Se priorizará a las regiones o entidades territoriales con mayor índice de desempleo y/o informalidad laboral.

Artículo 3°. Base de datos de micros y pequeños comerciantes y vendedores informales. La Dirección Nacional de Planeación o quien haga sus veces con el apoyo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, conformará una base de datos maestra de micros y pequeños comerciantes y vendedores informales para aplicar medidas de reactivación económica, formalización empresarial y laboral propuestas por el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Ingresos del Sistema General de Regalías a favor del empleo. Las entidades territoriales podrán presentar proyectos de inversión cuyo objeto sea fortalecer las mipymes formales e informales, fomentar el emprendimiento y la generación de empleo en los municipios, los cuales serán financiados con ingresos

del Sistema General de Regalías, de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Política.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 5°. Fondos de Fortalecimiento para Mipymes. Las entidades territoriales podrán crear Fondos de Fortalecimiento para las Mipymes, sin personería jurídica, sin estructura administrativa, cuyo objeto será brindar apoyo financiero a las Mipymes formales e informales, a través de capital que les permita conservar su operación y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como mantener y acrecentar los empleos que generan.

Los Fondos estarán a cargo de las Entidades Territoriales y priorizarán las Mipymes que accederán a los recursos del Fondo, mediante líneas de crédito condonables con mínima exigencia de requisitos y demás beneficios con observancia de los criterios que para tal fin establezca el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entre ellos, el número de empleos generados en el último semestre.

Los recursos del fondo provendrán de las siguientes fuentes:

1. Recursos de las entidades territoriales;
2. Recursos y disposiciones generales del Presupuesto General de la Nación;
3. Donaciones nacionales e internacionales
4. Aportes de cooperación internacional
5. Aportes de las Cámaras de Comercio
6. Recursos a cualquier título

Parágrafo 1°. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de esta ley, las condiciones generales que sean necesarias para el funcionamiento de los Fondos.

Parágrafo 2°. Los recursos aportados por las entidades territoriales serán aprobados por sus respectivos Concejos o Asambleas, según corresponda.

Artículo 6°. Puntaje adicional por vinculación de jóvenes y mujeres cabeza de familia. Las Entidades Estatales, con el fin de promover el empleo de jóvenes y mujeres cabeza de familia, incluirán en los procesos de contratación medidas para su vinculación. Para ello incluirán en los documentos de selección del proceso, puntaje por: (i) la participación de jóvenes y mujeres cabeza de familia mediante contrato de trabajo o, (ii) la vinculación de jóvenes locales y mujeres cabeza de familia técnicos, tecnológicos y profesionales en el contrato a ejecutar.

La aplicación de estos puntajes se dará en todos los procesos de contratación, exceptuando, los casos en donde resulte aplicable (i.) selección directa del contratista; (ii) selección abreviada para la adquisición o suministro de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes; y, (iii) en los Procesos de Contratación de mínima cuantía.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, atendiendo, entre otros, los siguientes criterios:

3. Otorgar el 10% del puntaje total en los procesos de selección de licitación pública, concurso de méritos y de selección abreviada de menor cuantía, cuando el proponente oferte y se comprometa al empleo de mano de obra integrada por mujeres cabeza de familia y población joven, con especial observancia de quienes residen en municipios categorizados como PDET.
4. Establecer como criterio adicional de desempate en los procesos de selección de licitación pública, concurso de méritos y de selección abreviada de menor cuantía, a quien demuestre tener dentro de su nómina de trabajadores a por lo menos el 10% de personal mujeres cabeza de familia y población joven, con especial observancia de quienes residen en municipios categorizados como PDET, con una antelación no menor a un (1) año.

Artículo 7°. Apoyo a Jóvenes residentes en municipios PDET. En desarrollo de lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1780 de 2016, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, articulará con los municipios relacionados en el Decreto Ley 893 de 2017, un programa para que los jóvenes residentes de esos municipios realicen prácticas laborales, judicatura, pasantías y demás que exijan las instituciones de educación superior.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 8°. Observatorios de la dinámica laboral y publicación de oferta de empleo en los municipios. Las entidades territoriales podrán establecer convenios con el Ministerio del Trabajo e Instituciones de Educación Superior de su territorio, para conformar observatorios de la dinámica laboral, con el fin de formular políticas idóneas que incentiven la generación de empleo en sus territorios.

Las entidades territoriales podrán establecer espacios físicos dentro de sus instalaciones donde funcionen las alcaldías y gobernaciones, para dar a conocer la oferta de la Agencia del Servicio Público de Empleo a sus residentes.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo desarrollará los lineamientos estándar para los convenios con las entidades territoriales que conformarán los observatorios de la dinámica laboral.

Parágrafo 2°. La Agencia Pública de Empleo apoyará a las entidades territoriales que habiliten los puntos físicos de oferta de empleo.

Artículo 9°. Desarrollo de infraestructura para la creación de empleo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Transporte, INVIAS y las entidades territoriales, establecerán planes de priorización para el desarrollo de infraestructura y desarrollo logístico de corredores viales, en aras de fortalecer las cadenas productivas y el mejoramiento de la competitividad de las regiones.

Parágrafo: El gobierno nacional reglamentará la forma en la cual las entidades territoriales podrán disponer de los recursos de Regalías para financiar estos planes.

Artículo 10°. Sinergia de la empresa y de las Cámaras de Comercio. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Red Nacional de Formalización, con la participación del Consejo Privado de Competitividad, las cámaras de comercio y las organizaciones privadas, conformarán un comité nacional para el diseño e implementación de guías y programas para realizar las siguientes acciones:

6. Acompañamiento para las decisiones de inversión y para la creación de empresas en los municipios;
7. Promoción y fortalecimiento de las cadenas productivas y vinculación laboral;
8. Generación de espacios de diálogo y relacionamiento con las comunidades;
9. Creación de estrategias para potencializar las capacidades locales y vocaciones productivas, en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes en cada territorio.
10. Interacción responsable con el ambiente, velando por el desarrollo sostenible.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales podrán conformar sus comités locales para articularse con el comité nacional y hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones que tienen a cargo.

Parágrafo 2. El MINCIT reglamentará el funcionamiento del comité nacional y los comités locales, garantizando que por lo menos sesionen dos (2) veces al año, a fin de dar cumplimiento a las acciones que se hayan definido.

Artículo 11°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.


AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS
 Ponente
 Senadora de la República

GABRIEL JAIME VELASCO
 Ponente
 Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
 NÚMERO 310 DE 2020 SENADO**

por medio del cual se modifica el Decreto Ley 518 de 2020 "por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica" y se crea la renta básica de emergencia.

Bogotá, D. C., Junio 12 de 2020

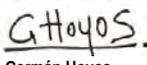
Señor
David Barguil Assis
 Presidente Senado de la República
 Ciudad

REF: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 310 DE 2020 SENADO

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hiciera el pasado 10 de junio la mesa directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República como ponentes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para primer debate en Senado al proyecto de ley del asunto.


Iván Marulanda
 Senador


Germán Hoyos
 Senador


Gustavo Bolívar
 Senador

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
 NO. 310 DE 2020 SENADO**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Justificación del proyecto
- IV. Contenido de la iniciativa
 - I. Pliego de modificaciones
 - II. Proposición

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional, iniciativa de los siguientes congresistas: Iván Marulanda, Roosevelt Rodríguez, Iván Cepeda, Guillermo García Realpe, Temístocles Ortega, Criselda Lobo, Gustavo Bolívar, Antonio Sanguino, Roy Barreras, Rodrigo Lara, Alexander López, Gustavo Petro, Luis Fernando Velasco, Wilson Arias, Angélica Lozano, Lidio García, Jorge Enrique Robledo, Edgar Jesús Díaz, Aída Avella, Rodrigo Villalba, Edgar Palacio, Jorge Eduardo Londoño, Miguel Amín, Miguel Ángel Pinto, Victoria Sandino, Alberto Castilla, Andrés Cristo, Feliciano Valencia, Iván Darío Agudelo, Ritter López, Juan Luis Castro, Horacio José Serpa, Germán Hoyos Laura Fortich, Iván Name, José Alfredo Gnecco, Mauricio Gómez Amín, Berner Zambrano, José Aulo Polo, Jaime Durán Barrera, Armando Benedetti, Sandra Ortiz, Maritza Martínez, Pablo Catatumbo, Mario Castaño, John Besaile, Fabio Amín, Israel Zúñiga, José David Name, Julián Gallo, Jorge Guevara, Julián Bedoya y Richard Aguilar, tal como consta en la gaceta 257 del 2020.

Mediante comunicación con fecha del 10 de junio de 2020, la honorable mesa directiva de la comisión tercera del Senado, designó como ponentes para primer debate a los senadores Efraín Cepeda, Luis Eduardo Díaz Granados, Ciro Ramírez, Mauricio Gómez Amín, Germán Hoyos, Edgar Palacio, Gustavo Bolívar e Iván Marulanda.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

Tal como se establece en el artículo primero de la iniciativa, y bajo el marco establecido en el artículo 215 de la Constitución Política, el objeto del presente proyecto de ley es modificar y adicionar el Decreto 518 de 2020, "Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", con la finalidad de cambiar el nombre del programa, ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias hasta alcanzar una renta básica de emergencia de un salario mínimo legal mensual vigente - SMLMV de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El fin último del presente proyecto de ley es proveer a los colombianos un ingreso monetario que les permita reponerse del impacto económico adverso de las medidas de confinamiento adoptadas por el Gobierno nacional desde el mes de marzo y hasta la fecha. Si bien actualmente un alto porcentaje de la población ya está en las calles, (a primero de junio el 82% de los sectores económicos se encuentran fuera de la cuarentena) aun a riesgo de contraer el virus del COVID-19, es fundamental resaltar que desde el 20 de marzo, los colombianos se han visto obligados a permanecer aislados en sus casas, al tiempo que las medidas económicas del Gobierno nacional han resultado insuficientes para garantizar la vida digna de los colombianos y el sostenimiento de la estructura económica a lo largo y ancho del territorio nacional.

Cronología del Aislamiento

Desde que el primer caso de COVID-19 fue diagnosticado en Colombia el 6 de marzo, el Gobierno nacional ha expedido una serie de medidas tendientes a mantener el orden y la salud pública, las cuales se fundamentan en el aislamiento preventivo obligatorio de la población, con el objeto de distanciar a la población y reducir las tasas de contagio entre individuos. Estas medidas, adoptadas a través de decretos expedidos por el presidente de la República, encuentran respaldo en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. En un primer momento, mediante **resolución 385 del 12 de marzo de 2020**, dicho Ministerio declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de

2020. Posteriormente, mediante **resolución 844 del 26 de mayo de 2020**, prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020.

En ese sentido, el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional inició el día 25 de marzo, aunque un simulacro promovido por la Alcaldía de Bogotá y adoptado por la mayoría de mandatarios locales del país confinó a la población desde el viernes 20 de marzo hasta el martes 24 de marzo, añadiendo así días adicionales a las condiciones de aislamiento general.

Desde el 1ro de mayo de 2020 una cantidad importante de sectores económicos se han reactivado paulatinamente, aunque las medidas generales de aislamiento preventivo obligatorio estarán vigentes hasta por lo menos, el próximo 1 de julio. Los decretos mediante los cuales el Gobierno nacional ha ordenado el aislamiento preventivo obligatorio de la población en todo el país se enlistan a continuación:

- **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** - ordena el alistamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, después del simulacro promovido por la Alcaldía de Bogotá y adoptado en gran parte del país, desde el viernes 20 de marzo hasta el martes 24 de marzo.
- **Decreto 531 del 8 de abril de 2020** - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.
- **Decreto 594 del 24 de abril de 2020** - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. **Este decreto permite la reactivación paulatina de los sectores de construcción y manufactura.**
- **Decreto 636 del 6 de mayo de 2020** - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Este decreto permite la

reactivación de nuevos sectores: **comercio al por mayor (automotor, muebles, textiles) y al por menor (librerías, papelerías).**

- **Decreto 689 del 22 de mayo de 2020** - proroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", hasta el 31 de mayo de 2020, extendiendo el aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.
- **Decreto 749 del 28 de mayo de 2020** - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. Se abren los demás sectores, centros comerciales incluidos. **Este decreto permite la reactivación de prácticamente todos los sectores, salvo el de bares, discotecas y restaurantes.**

A) Justificación económica

Colombia vive hoy (luego de 12 semanas de aislamiento) la peor crisis económica de su historia reciente, -una situación parecida quizás se vivió en los años de la Guerra de los Mil días-. Una primera evidencia de la profundidad de esta crisis es el desempeño del desempleo: el DANE reportó que en el mes de abril la tasa de desempleo aumentó en un 9,5% frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 19,8%, la más alta de los últimos 20 años, sin embargo, si se incluyen los 5,3 millones de trabajadores colombianos que abandonaron el mercado laboral, la tasa de desempleo se ubicaría en un 32%.

Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes², la actual crisis económica podría resultar en un aumento de la pobreza de 15 puntos porcentuales adicionales, incrementando así el número de personas pobres en 7,3 millones y un aumento de la

¹ Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, Abril del 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_bol_empleo_abr_20.pdf
² Nota Macroeconómica No.20 "Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas", 18 de Mayo del 2020. Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf

desigualdad con un indicador Gini que podría pasar del 0,509 a 0,574. Esta situación equivaldría a un retroceso de 20 años en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Por su parte, la CEPAL, presentó en las proyecciones económicas para América Latina y el Caribe realizadas a mediados de Mayo de este año estimó que la pobreza extrema en el país podría aumentar en 2020 entre 1 y un 2,4 punto porcentuales y la pobreza entre 1,4 y 3,5 puntos porcentuales en comparación con el 2019. Asimismo, proyecta un incremento de la desigualdad medida por el índice de GINI entre un 1,5 y un 2,9%. En efecto, según un estudio publicado por la facultad de Economía de la Universidad Nacional, si se considera la pérdida de ingresos de actividades en el sector informal, la pobreza se duplicaría en las 13 principales ciudades, alcanzando el 35 %. En un escenario más pesimista, la pobreza podría llegar al 50%, lo que implicaría un retroceso de 20 años.

A nivel macroeconómico, si bien aún no se tienen los resultados del segundo trimestre de 2020, ya para el primer trimestre de este año el PIB se redujo en un 2,4% frente al último trimestre del 2019 aun cuando las medidas de confinamiento obligatorio solo afectaron los últimos diez días de este trimestre. De igual modo, las exportaciones en abril se redujeron en un 52,3%⁶ y la inflación en mayo disminuyó en 0,32%⁷ frente al respectivo mes del año pasado. Cómo lo indica la siguiente tabla, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE, de la CEPAL, del Banco de la República y de Fedesarrollo, se espera que el PIB del país se contraiga entre un 2% y un 7%.

³ El desafío social en tiempos del COVID-19, CEPAL, 12 de Mayo del 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

⁴ Un piso de protección social para preservar la vida: informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de COVID 19, Investigaciones y Productos CID n°35, Sergio Chaparro y Roberto Sánchez, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf> Disponible en: <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf>

⁵ Boletín Técnico Producto Interno Bruto I trimestre 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ PIB/ PIB_ Itrim20_produccion_y_gasto.pdf

⁶ Boletín Técnico Exportaciones Abril 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_abr20.pdf

⁷ Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Mayo 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_may20.pdf

Tabla 1. Proyecciones de crecimiento para el año 2020

FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo
-2,4%	-2,6%	-6,1%	Entre -2% y -7%	-5%

Fuente: FMI, CEPAL, OCDE, Banco de la República y Fedesarrollo

Así, todos estos indicadores revelan la magnitud de la crisis económica que estamos viviendo y el impacto que está teniendo en la población, en particular en los hogares más vulnerables.

Sin embargo, esto no quiere decir que antes de la llegada del COVID 19 la situación económica fuera ideal: de los 22,3 millones de personas ocupadas en el país 12,2 millones eran trabajadores informales, equivalentes al 54,7% de la población ocupada⁸. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)⁹ y el 67% de los hogares eran pobres o vulnerables con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos, situación que constituía ya una vulnerabilidad frente a las condiciones que impuso la cuarentena. En Colombia hay actualmente 9 millones de trabajadores que se desempeñan en actividades altamente vulnerables a la crisis, de estos, 6 millones están en actividades informales¹⁰ y dependiendo del número de meses que se prolongue el confinamiento se podrían perder entre 8.2 y 10.5 millones de empleos en total, llevando la tasa de desempleo hasta cifras increíbles cercanas al 32%¹¹.

Frente a esta realidad, la respuesta del gobierno nacional consistió en un primer momento en reforzar los programas de transferencias monetarias, aumentando el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los

⁸ Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Diciembre 2019-Febrero 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic_19_feb20.pdf

⁹ Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional en Colombia 2018, Mayo 2019, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_1_8.pdf

¹⁰ Nota macroeconómica n°11 La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID 19, 1 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

¹¹ Nota macroeconómica n°17 Sobre la relajación de las medidas de confinamiento, 24 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2017.pdf

programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, adelantando el programa de devolución del IVA, planeado inicialmente para comenzar en 2021, y creando el programa de Ingreso Solidario para los hogares pobres y vulnerables que no se encontraban cubiertos por los otros programas descritos.

Sin embargo, los montos transferidos y la cobertura son insuficientes para compensar el impacto negativo sobre los ingresos que han tenido las medidas de confinamiento sobre estos hogares. Suponiendo que un hogar pueda recibir todos los beneficios de estas transferencias (cosa que no sucede por las diferencias de enfoque de las poblaciones focalizadas -ver tabla 2-) estas recibirían un máximo de \$735 mil al mes, y con hogares que en promedio están compuestos por 3,3 miembros -los hogares más pobres tienen composiciones de hogares más altas que el promedio- significaría una transferencia de \$210 mil por persona, que es el 81% de la línea de pobreza por persona - según el DANE la línea de pobreza por persona es de \$257.433¹² pesos mensuales - estas medidas muestran la insuficiencia en el monto de estos programas y la dispersión de poblaciones que dificulta la gestión efectiva en el marco de la crisis.

¹² Ver:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_1_8.pdf

Tabla 2. Transferencias monetarias del Gobierno nacional para atender la emergencia.

Medidas	Monto de la transferencia	Cobertura		Costo de 1 giro (Miles de millones)	Costo de 3 giros (Miles de millones)
		Personas	Hogares		
Ingreso Solidario	\$160.000	9.600.000	3.000.000	\$487	\$1461
Familias en Acción	\$145.000	8.531.955	2.666.236	\$401	\$1203
Jóvenes en Acción	\$350.000	274.342	85.732	\$99	\$297
Colombia Mayor	\$80.000	1.747.500	546.094	\$140	\$420
Devolución del IVA	\$75.000	3.200.000	1.000.000	\$80	\$240
TOTAL		20.153.797	6.298.062	\$1207	\$3621

Hay que tener en cuenta que el paro económico afecta principalmente a los hogares más pobres y a aquellas poblaciones que sin estar registradas como pobres, se encuentran en los márgenes de vulnerabilidad, y que la característica común es que unos y otros se desempeñan en actividades informales, en las cuales no se cuentan con mecanismos de aseguramiento o protección y cuentan con muy bajos niveles de ahorro y capacidad de endeudamiento, mecanismos que se ofrecen inicialmente como paliativos frente a la pérdida del empleo y los ingresos.

Por otro lado, la supervivencia de los medianos, pequeños y micronegocios también está en riesgo. Finalmente, cabe recordar que, según el DANE, en el país hay 5,8 millones de micronegocios de los cuales el 96% están constituidos por tres

trabajadores o menos y el 87,5% es informal¹³, este es justamente el sector que expresa mayor vulnerabilidad a las consecuencias de corto y mediano plazo de la crisis.

Las cifras iniciales disponibles muestran la catástrofe económica en este sector: según la última encuesta disponible de ACOPI durante el mes de abril, el 41,87% de las empresas encuestadas tuvo una disminución en más del 90% de sus ingresos y el 86% había despedido a hasta 5 trabajadores.

De igual modo, a corte del 15 de mayo, solo el 20,6% de las empresas encuestadas contaban con los recursos necesarios para el pago de la nómina, mientras que el 46,9% ya no contaba con los recursos necesarios para pagarla¹⁴. En Bogotá, por ejemplo, según los resultados la encuesta publicada el 9 de junio por el Observatorio Económico de la Alcaldía de Bogotá y ACOPI Bogotá-Cundinamarca, "40% de las empresas encuestadas se encuentran cerradas. Del 60% que se encuentra operando, 49% lo hace a menos del 50% de su capacidad productiva, 30% entre el 50% y el 70% y el 21% restante, lo hace al 80% de su capacidad. (...) 45% de los empresarios consideran que tendrán que liquidar sus empresas como consecuencia de la actual coyuntura"¹⁵.

Estas cifras anuncian que la reactivación económica de los sectores, encontrará una desarticulación profunda del aparato productivo, y que la generación de empleos no se producirá de manera automática con los decretos de autorización de funcionamiento de nuevas actividades, y que por el contrario la tendencia del desempleo masivo puede ser de mediano plazo.

Ante este panorama, los ponentes del presente proyecto de ley, acogiendo la intención original de los autores consideramos vital garantizar la supervivencia de los hogares y trabajadores más vulnerables durante el tiempo que dure la crisis a través

de una Renta Básica de Emergencia equivalente a un salario mínimo, que se asignará por un periodo inicial de tres meses.

De esta manera se espera garantizar las necesidades básicas de los hogares pobres y vulnerables durante el tiempo que duren las interrupciones a las actividades económicas y, por otro lado, mitigar el impacto sobre la actividad económica a través de un estímulo a la demanda que, además, le permitiría a la economía mantener el funcionamiento de su tejido empresarial y acelerar la recuperación económica en el periodo posterior al confinamiento.

Esta asignación permitiría un ingreso de un salario mínimo por hogar les permitiría a estos hogares mantenerse en niveles de ingreso justo por encima de la pobreza durante el periodo que dure la crisis.

Este programa de Renta Básica de Emergencia busca beneficiar a cerca de 9 millones de hogares-aproximadamente 30 millones de colombianos-, es decir más del 60% de la población del país. De estos 9 millones de hogares, 6,8 millones corresponden a la totalidad de hogares pobres y vulnerables del país y los restantes 2,2 millones¹⁶ corresponden a trabajadores de micronegocios¹⁷ que no hacen parte de hogares pobres y vulnerables que han perdido tanto el empleo como la posibilidad de generación de ingresos.

Dentro del proceso de implementación de este programa, hay que tener en cuenta que los datos de los hogares pobres y vulnerables ya se encuentran identificados por el Departamento Nacional de Planeación a través de los programas de transferencias monetarias ya existentes y encunto a los trabajadores de micronegocios, es factible su identificación a través de la información disponible en el DANE, y el cruce con la información los programas de formalización de las empresas implementados por la DIAN, la información disponible en las empresas de servicios públicos domiciliarios y, finalmente, es posible que se complemente a través de convocatorias.

¹⁶ Suponemos que, en promedio, cada uno de los 1.3 millones de micronegocios afectados por la crisis tiene 3 empleados en promedio y que de estos, el 44% hacen partes de hogares pobres y vulnerables.

¹⁷ Según el DANE, por micronegocio se entiende una "unidad económica con máximo 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción". Lo anterior incluye a los trabajadores independientes y por cuenta propia. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2019-ene-oct.pdf>

Este programa supera las limitaciones presentadas por los programas de subsidios focalizados a la población pobre, introduciendo nuevas poblaciones que los programas actuales no atienden y que han sido profundamente afectados por los efectos de la pandemia.

El costo fiscal de este programa se estima en **7,9 billones de pesos al mes**, es decir **23,7 billones de pesos por un periodo de tres meses**, equivalentes al 2,3% del PIB. Teniendo en cuenta que el costo actual de las transferencias monetarias vigentes (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Devolución del IVA e Ingreso Solidario) durante 3 meses es de cerca de 3,6 billones de pesos, el costo neto del programa sería de alrededor de 20 billones de pesos o 2% del PIB, una cifra perfectamente aceptable tanto en términos macroeconómicos como fiscales (representaría apenas un 7,38% del presupuesto general de la nación aprobado inicialmente para 2020)

Si bien estas medidas tienen un costo fiscal importante, no se compara con el costo económico que sufren -y sufrirán- familias y pequeñas unidades productivas, el riesgo que se corre es que el daño económico sobre el tejido empresarial y social sea aún mayor e irreparable si no se actúa con determinación y de manera oportuna, por lo mismo, estas medidas son urgentes y su materialización es inaplazable.

Por ello, es indispensable diferenciar las fuentes de financiación inmediata que permitirán ponerlas en marcha y las fuentes de mediano plazo que las irían sustituyendo a medida que vayan ingresando.

La financiación inmediata de la renta básica se haría primordialmente a través de créditos. Con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos lo antes posible, el Gobierno nacional podría solicitar un préstamo directo al Banco de la República, amparado en el artículo 373 de la Constitución. Este crédito se iría pagando a medida que otras fuentes de financiamiento de corto plazo se hagan disponibles. Entre ellas, la refinanciación de la deuda y la emisión de nueva deuda. Como se demostró con la emisión de 2500 millones de dólares de títulos de deuda en el mes de mayo (equivalentes a la mitad del costo total de la Renta Básica de Emergencia), Colombia cuenta con un amplio acceso a los mercados de deuda internacionales. Es más, si se compara con otros países de la región y de la OCDE, el nivel de endeudamiento del país como porcentaje del PIB es moderado. Esta medida podría acompañarse de un refinanciamiento de la deuda existente, con el fin de aliviar el peso que ocupa el pago

¹³ Boletín Técnico, Encuesta de Micronegocios 2019, mayo del 2020, DANE. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/micro/bol-micronegocios-2019.pdf>

¹⁴ Sondeo de la situación de Mypymes frente a la reactivación económica, Junio 2020, Acopi. Disponible en: <https://acopi.org.co/wp-content/uploads/2020/06/6.-CUESTIONARIO-REACTIVACION-C3%93N-JUNIO-1.pdf>

¹⁵ Observatorio de Desarrollo Económico, Secretaría de Desarrollo Económico, Alcaldía de Bogotá. Disponible en: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/emprendimiento/tablero-de-control-impacto-covid-19-mipyme-bogota-mayo-31>

de principal y de los intereses de la deuda en el Presupuesto General de la Nación (PGN). En efecto, para el año 2020, con 53,6 billones de pesos equivalentes al 20% del presupuesto, la deuda pública es el principal rubro de gasto del PGN. Si se refinancia algo menos de la mitad de estos pagos con créditos frescos, se liberarían cuantías del PGN suficientes para cubrir de inmediato el programa de renta básica. Finalmente, es inaplazable reducir gastos de funcionamiento que no sean indispensables y reasignar gastos del presupuesto nacional en proyectos de inversión que sean postergables o que ya hayan sido cancelados como consecuencia de la emergencia.

Para el financiamiento de mediano y largo plazo del programa de renta básica y en general para el financiamiento de un Estado que tenga capacidad de responder con solvencia en Colombia por sus responsabilidades públicas, atender a la seguridad de la población, a la unidad de la nación y a promover el desarrollo económico, social y ambiental del país, los Senadores que suscribieron el presente proyecto de ley de renta básica, presentarán a la consideración del Congreso un proyecto de Reforma Tributaria Estructural en línea con el mandato Constitucional (artículo 313) de que el sistema tributario tiene que ser progresivo, equitativo y eficiente.

En la Reforma Tributaria Estructural estarán el impuesto progresivo al patrimonio de las personas naturales para patrimonios líquidos a partir de \$2.000 millones y de las personas jurídicas de los patrimonios más elevados - el 0.1% de las personas jurídicas declarantes, cerca de 500 personas jurídicas - así como una mayor tarifa a la actual a los dividendos recibidos por personas naturales y empresas o sociedades. Así mismo, se propondrá eliminar los numerosos beneficios tributarios existentes, que no solo tienen enorme costo fiscal, sino que son injustificados e innecesarios.

Es importante resaltar que los ingresos fiscales del Gobierno nacional como porcentaje del PIB se encuentran por debajo del promedio de la OCDE y de América Latina. Mientras que los ingresos fiscales del Gobierno nacional equivalieron al 14.2% del PIB colombiano en el 2018, el promedio de la OCDE es del 20.4%¹⁸. Así, es claro que el Gobierno colombiano cuenta con el espacio suficiente para ampliar su recaudo y así financiar medidas como las aquí propuestas.

¹⁸ "Global Revenue Statistics Database", OCDE, 2020. Disponible en: <https://stats.oecd.org/>

Reconocemos el costo y el riesgo de aumentar el gasto público y el monto de la deuda del Gobierno colombiano en circunstancias normales. Sin embargo, estas no son circunstancias normales y el costo social y económico para el país de no atender las necesidades de la población y de no invertir en la reactivación económica sería aún mayor en el futuro. Si la recuperación económica después de la emergencia de la pandemia es rápida, la proporción de la deuda pública respecto al PIB irá disminuyendo también con rapidez y el déficit fiscal de igual manera por el incremento de los recaudos, consecuente con el crecimiento de la economía. Pero esto ocurre si en las condiciones actuales de recesión se inyecta liquidez para reanimar la economía con recursos frescos que el estado provea de fuentes de crédito internas (del Banco de la República, por ejemplo) o externas, para impedir así que el aparato productivo y el mercado desfallezcan. Pero si se sigue profundizando el entriamiento de la economía y la penuria de la población se extiende por la extinción de los ingresos de los hogares, de sus ahorros si es que los tenían y por tanto de su capacidad de consumo, la economía saldrá inane de la crisis del Covid19 y tomará décadas reactivar la economía, recuperar los empleos, crear nuevos y en consecuencia también, recuperar el fisco.

B) Justificación jurídica

El artículo 215 de la Constitución autoriza al Congreso de la República para adicionar, modificar o derogar los decretos que se hayan expedido en virtud de la Emergencia Económica, siempre que las modificaciones o adiciones que se hagan desde el legislativo guarden clara relación con las medidas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia. Por lo tanto, en este caso se encuentra facultado el Congreso para modificar las disposiciones contenidas en el Decreto 518 de 2020, expedido con fundamento en el artículo 215 superior, así como para adicionar nuevas medidas que tienen como objetivo que el Estado les garantice a los colombianos las condiciones económicas necesarias para llevar una vida digna durante la emergencia, así como proteger el derecho de los colombianos a la vida y a la salud, frente a las consecuencias nefastas de la pandemia por el COVID-19.

Vale la pena destacar, adicionalmente, que el artículo 215 constitucional faculta al Congreso a modificar, adicionar y derogar decretos que versan sobre materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental por el término de un año. En ese sentido, incluso si se partiera de la base de que ordenar gasto público es una materia de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, en virtud del artículo 215 de la

Constitución, el Congreso de la República está en este caso facultado para modificar, adicionar o derogar lo dispuesto en el Decreto 518 de 2020, mediante el cual se creó el programa de Ingreso Solidario que se pretende modificar a través del presente proyecto de ley. No resulta entonces necesario el concepto favorable del Gobierno nacional en este caso.

Ahora bien, frente al derecho a una vida digna, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas oportunidades que *"El derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución -preámbulo y artículos 1, 2 y 11-, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia."*¹⁹

En ese sentido, el presente proyecto de ley busca garantizar el derecho de los colombianos a la vida en condiciones dignas de existencia. Por tanto, es evidente que guarda una estrecha relación con las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para afrontar y superar la crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19. Por un lado, se pretende modificar y ampliar el programa de Ingreso Solidario, para convertirlo en el Programa de Renta Básica de Emergencia, y, por el otro, es claro que el objetivo de esta iniciativa no es otro que garantizar que los colombianos estén en condiciones de gozar de una vida digna durante los meses de la emergencia, por lo cual coincide con la intención del Gobierno nacional al expedir el decreto 518 de 2020.

Finalmente, cabe recordar el artículo 11 del "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"²⁰ donde se obliga los Estados a reconocer "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", así como al "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999.

²⁰ Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ICESCR.aspx>

C) Comparativo internacional

Según la CEPAL, a corte del 24 de abril del 2020, 22 países latinoamericanos habían implementado transferencias monetarias para mitigar la caída de los ingresos de los trabajadores vulnerables a la crisis, las cuales llegarían al 58% de la población, equivalentes a 385,7 millones de personas y a 90,5 millones de hogares²¹. Dentro de estas transferencias se presentan cuatro modalidades: nuevas transferencias monetarias, aumento del monto de las transferencias monetarias existentes, anticipo de la entrega de transferencias existentes y aumento de la cobertura poblacional de las transferencias existentes.

Cómo lo indica la figura 1, el monto de las transferencias en Colombia (en este caso los \$160 mil pesos del programa Ingreso Solidario) se encuentran muy por debajo de los montos transferidos por los demás programas de los países de la región, incluso por debajo de países con niveles de riqueza más bajos que Colombia como Guatemala.

²¹ El desafío social en tiempos del Covid 19, Informe Especial, CEPAL, 12 de Mayo del 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

renta básica de emergencia para los trabajadores de micronegocios. Por un lado, el párrafo tercero define el término de micronegocio, retomando la definición del DANE y precisando que en ella se encuentran incluidos los independientes y trabajadores por cuenta propia. El párrafo cuarto, por su lado, ordena a la DIAN llevar a cabo las acciones necesarias para formalizar los micronegocios informales cuyos trabajadores sean beneficiarios del Programa Renta Básica de Emergencia y precisa que la creación de nuevos empleos por parte de estos micronegocios también estará cubierta por el programa.

Los artículos 5, 6 y 7 del proyecto de ley se limitan a modificar los artículos 2, 5, 6 y 7 del Decreto 518 del 2020 con el fin de cambiar el nombre del programa de "Ingreso Solidario" por "Renta Básica de Emergencia".

Los artículos 8 y 9 del proyecto fijan el periodo del programa a tres meses y el monto de la transferencia a un salario mínimo, respectivamente. Sobre la duración del programa, se precisa que este podrá extenderse en caso de que el efecto de la crisis sobre la población beneficiaria lo requiera.

Finalmente, el artículo 10 es un artículo nuevo que le otorga a la Superintendencia Financiera la facultad para sancionar a las entidades financieras que no cumplan con lo dispuesto en el decreto 518 de 2020, modificado por la presente iniciativa.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar y adicionar el Decreto 518 de 2020, "Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de</p>	<p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar y adicionar el Decreto 518 de 2020, "Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de</p>	<p>Se ajusta redacción.</p>
<p>pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", con la finalidad de cambiar el nombre del programa, ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias hasta alcanzar una renta básica de emergencia de un salario mínimo mensual legal vigente - SMMLV de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.</p>	<p>pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", con la finalidad de cambiar el nombre del programa, ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias hasta alcanzar una renta básica de emergencia de un salario mínimo legal <u>mensual vigente - SMLMV</u> de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.</p>	
<p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el título del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Decreto 518 de 2020, "Por el cual se crea el Programa de Renta Básica de Emergencia para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio</p>	<p>ARTÍCULO 2. Modifíquese el título del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Decreto 518 de 2020, "Por el cual se crea el Programa de Renta Básica de Emergencia para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”</p>	<p>nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”</p>	
<p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 1 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Renta Básica de Emergencia. Créase el Programa Renta Básica de Emergencia, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de todos los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como de los trabajadores en micronegocios por un periodo de tres (3) meses. Estas transferencias no</p>	<p>ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 1 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Renta Básica de Emergencia. Créase el Programa Renta Básica de Emergencia, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de todos los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como de los trabajadores en micronegocios por un periodo de tres (3) meses. Estas transferencias no</p>	<p>Se precisa que los actos administrativos con las entidades financieras deberán minimizar los costos transaccionales y se ajustan los parágrafos 1, 2 y 4.</p> <p>El parágrafo 3 se ajusta para precisar los tiempos y el mecanismo para que las personas que hayan recibido la Renta Básica de Emergencia sin cumplir los requisitos la puedan devolver en un periodo no mayor a un mes después de recibida la transferencia. Además, se establece una multa de tres salarios mínimos en caso de que se encuentre que una persona que no cumplía con los requisitos no devolvió los recursos transferidos. Estos recursos irán al Fondo de Mitigación de Emergencias.</p> <p>El DNP será la entidad encargada de implementar la plataforma</p>

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>condicionadas constituirán una renta básica de emergencia equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente - SMMLV.</p> <p>Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA o Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas, a las cuales se deberá sumar la diferencia entre el monto total mensual de estas transferencias y el monto mensual establecido para la Renta Básica en el artículo 9 de la presente ley.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación - DNP determinará mediante acto administrativo el listado de las personas</p>	<p>condicionadas constituirán una renta básica de emergencia equivalente a un salario mínimo <u>legal mensual vigente</u> - SMLMV.</p> <p>Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA o Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas, a las cuales se deberá sumar la diferencia entre el monto total mensual de estas transferencias y el monto mensual establecido para la Renta Básica en el artículo 9 de la presente ley.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación - DNP determinará mediante acto administrativo el listado de las personas</p>	<p>necesaria para que las personas que no cumplan con los requisitos informen al Gobierno del error. Así mismo, el Gobierno nacional tendrá un mes desde la entrada en vigencia de la ley para definir la entidad encargada de sancionar a las personas que no hayan regresado los recursos transferidos por error.</p> <p>El párrafo 2 se modificar para dejar claro que el Ministerio de Hacienda asignará los recursos necesarios para garantizar el total financiamiento de la Renta Básica de Emergencia, una vez se agoten los recursos disponibles en el FOME.</p> <p>En el párrafo 4 se precisa que los beneficiarios de la renta básica serán los trabajadores de los micronegocios y no los micronegocios en sí.</p>

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>beneficiarias del Programa de Renta Básica de Emergencia acorde con las definiciones de pobreza y vulnerabilidad establecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Para tal efecto, el DANE tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el SISBÉN, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de éste, para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este sistema aunque no hayan sido publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad.</p> <p>En todo caso, el Departamento Nacional</p>	<p>beneficiarias del Programa de Renta Básica de Emergencia acorde con las definiciones de pobreza y vulnerabilidad establecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Para tal efecto, el DANE tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el SISBÉN, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de éste, para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este sistema aunque no hayan sido publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad.</p> <p>En todo caso, el Departamento Nacional</p>	

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia, tales como las que están a disposición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, las empresas de servicios públicos, entre otras.</p> <p>Además, este Departamento Administrativo estará facultado para entregar o compartir dicha información a las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas de que trata el presente Decreto Legislativo.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social</p>	<p>Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia, tales como las que están a disposición del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, las empresas de servicios públicos, entre otras.</p> <p>Además, este Departamento Administrativo estará facultado para entregar o compartir dicha información a las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas de que trata el Decreto Legislativo <u>518 de 2020</u>.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social</p>	

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>tomarán como la única fuente cierta de información de personas beneficiarias del Programa de Renta Básica de Emergencia aquella que para el efecto haya enviado el Departamento Nacional de Planeación a la que se refiere los incisos anteriores.</p> <p>Con base en esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerán los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas.</p> <p>Parágrafo 1. Aquellas</p>	<p>tomarán como la única fuente cierta de información de personas beneficiarias del Programa de Renta Básica de Emergencia aquella que para el efecto haya enviado el Departamento Nacional de Planeación a la que se refiere los incisos anteriores.</p> <p>Con base en esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerán los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas <u>buscando en todo caso minimizar los costos</u></p>	

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, salvo que se compruebe complicidad de los funcionarios para el otorgamiento de la renta a beneficiarios que no cumplan con los requisitos.</p> <p>Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes para atender los giros del Programa de Renta Básica de Emergencia hasta tanto se agote el</p>	<p>transaccionales del programa.</p> <p>Parágrafo 1. Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, deberán <u>informarlo al DNP dentro del mes siguiente al recibo de los recursos, por medio del canal que esta entidad habilite. Si no lo informan, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en sanción pecuniaria de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Los recursos provenientes de estas sanciones estarán destinados a incrementar el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.</u> La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, salvo que se compruebe complicidad de los funcionarios para el otorgamiento de la renta a</p>	

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>proceso de la adición presupuestal del FOME. Una vez aprobada la adición presupuestal correspondiente, se harán los ajustes pertinentes a que haya lugar.</p> <p>Parágrafo 3. Por micronegocio se entiende toda unidad económica con máximo 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción. Los trabajadores independientes y por cuenta propia quedan cobijados por lo establecido en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN llevará a cabo las acciones a que haya lugar para formalizar aquellos micronegocios informales beneficiarios del Programa Renta Básica de Emergencia.</p>	<p>beneficiarios que no cumplan con los requisitos.</p> <p><u>El Gobierno nacional determinará, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la entidad que será la encargada de adelantar los _____ procesos sancionatorios e imponer las sanciones a que haya lugar.</u></p> <p><u>El DNP, también dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, habilitará un canal para que las personas puedan informar de forma expedita el haber recibido giros del Programa de Renta Básica de Emergencia sin el cumplimiento de los requisitos legales. De igual manera, en el mismo tiempo, determinará el procedimiento a seguir para la devolución de dichos recursos.</u></p> <p>Parágrafo 2. Parágrafo 2. <u>El Ministerio de Hacienda y Crédito</u></p>	

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Las transferencias de las que trata este Decreto Ley no podrán estar condicionadas a la formalización de los micronegocios. Estas transferencias cubrirán también nuevos empleos siempre y cuando se demuestre su contribución al micronegocio.</p>	<p><u>Público hará uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes en el FOME para atender los giros del Programa de Renta Básica de Emergencia. Una vez agotados estos recursos, deberá hacer las adiciones presupuestales necesarias para garantizar la financiación total del programa por los montos, la cobertura y la duración establecidas en la presente ley.</u></p> <p>Parágrafo 3. Por micronegocio se entiende toda unidad económica con máximo 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción. Los trabajadores independientes y por cuenta propia quedan cobijados por lo</p>	

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
	<p>establecido en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 4. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN llevará a cabo las acciones a que haya lugar para formalizar aquellos micronegocios informales cuyos trabajadores sean beneficiarios del Programa Renta Básica de Emergencia. Las transferencias de las que trata este Decreto Ley no podrán estar condicionadas a la formalización de los micronegocios. Estas transferencias cubrirán también nuevos empleos siempre y cuando se demuestre su contribución al micronegocio.</p>	
<p>ARTÍCULO 4. <i>Modifíquese el inciso tercero del artículo 2 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</i></p> <p>Las entidades privadas deberán entregar la información que sea solicitada por las</p>	<p>ARTÍCULO 4. <i>Modifíquese el inciso tercero del artículo 2 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</i></p> <p>Las entidades privadas deberán entregar la información que sea solicitada por las</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
entidades públicas, con el fin de identificar los hogares beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia y garantizar la entrega efectiva de las transferencias monetarias no condicionadas.	entidades públicas, con el fin de identificar los hogares beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia y garantizar la entrega efectiva de las transferencias monetarias no condicionadas.	
<p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el inciso segundo del artículo 5 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Los beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.</p>	<p>ARTÍCULO 5. Modifíquese el inciso segundo del artículo 5 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Los beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.</p>	Sin modificaciones.
<p>ARTÍCULO 6. Modifíquese el inciso segundo del artículo 6 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>La Renta Básica de Emergencia que reciban los beneficiarios de que trata el presente Decreto</p>	<p>ARTÍCULO 6. Modifíquese el inciso segundo del artículo 6 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>La Renta Básica de Emergencia que reciban los beneficiarios de que trata el presente Decreto</p>	Sin modificaciones.

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Legislativo será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.</p>	<p>Legislativo será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.</p>	
<p>ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 7 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7. Los recursos de las transferencias del programa de Renta Básica de Emergencia serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada.</p>	<p>ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 7 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7. Los recursos de las transferencias del programa de Renta Básica de Emergencia serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>ARTÍCULO 8. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:</p> <p>Artículo 8. Periodicidad de las transferencias. Las transferencias de que trata el artículo primero se harán de manera mensual, por un periodo</p>	<p>ARTÍCULO 8. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:</p> <p>Artículo 8. Periodicidad de las transferencias. Las transferencias de que trata el artículo primero se harán de manera mensual, por un periodo</p>	<p>Se ajusta redacción y se incluye el término “sanitaria” en el párrafo.</p>

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>de tres (3) meses, contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1. Lo anterior sin perjuicio de que la medida aquí dispuesta pueda extenderse en el tiempo, de acuerdo con la necesidad en que incurra la población beneficiada de acuerdo con las características de la crisis desatada.</p>	<p>de tres (3) meses, contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de que la medida aquí dispuesta pueda extenderse en el tiempo, de acuerdo con la necesidad en que incurra la población beneficiada de acuerdo con las características de la crisis sanitaria desatada.</p>	
<p>ARTÍCULO 9. <i>Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:</i></p> <p>Artículo 9. Monto de las transferencias de la Renta Básica de Emergencia. El monto mensual de las transferencias del programa de Renta Básica de Emergencia de que trata el artículo primero será de un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).</p>	<p>ARTÍCULO 9. <i>Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:</i></p> <p>Artículo 9. Monto de las transferencias de la Renta Básica de Emergencia. El monto mensual de las transferencias del programa de Renta Básica de Emergencia de que trata el artículo primero será de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV).</p>	Se ajusta redacción.
	ARTÍCULO 10.	Se incluye un nuevo

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
	<p>Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:</p> <p>Artículo 10. Sanciones a entidades financieras. Serán sancionadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las entidades financieras que en el marco de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 incumplan las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 del presente Decreto Legislativo.</p>	<p>artículo relativo a las sanciones a entidades financieras por parte de la Superintendencia Financiera.</p>
<p>ARTÍCULO 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>ARTÍCULO 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p>	<p>Se ajusta la numeración del artículo.</p>

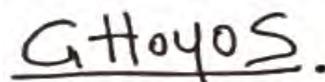
VI. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera del Senado de la República dar trámite y aprobar el Proyecto de Ley No. 310 de 2020, por medio del cual se modifica el decreto ley 518 de 2020 “por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica” y se crea la renta básica de emergencia”, conforme al texto que se presenta a continuación:

De los Honorables Senadores,



Iván Marulanda
Senador



Germán Hoyos
Senador



Gustavo Bolívar
Senador

TEXTO PROPUESTO

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 518 DE 2020 “POR EL CUAL SE CREA EL PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA” Y SE CREA LA RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar y adicionar el Decreto 518 de 2020, “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, con la finalidad de cambiar el nombre del programa, ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias hasta alcanzar una renta básica de emergencia de un salario mínimo legal mensual vigente - SMLMV de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el título del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:

Decreto 518 de 2020, “Por el cual se crea el Programa de Renta Básica de Emergencia para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 1 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Renta Básica de Emergencia. Créase el Programa Renta Básica de Emergencia, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME en favor de todos los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como de los trabajadores en micronegocios por un periodo de tres (3) meses. Estas transferencias no condicionadas constituirán una renta básica de emergencia equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente - SMLMV.

Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA o Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas, a las cuales se deberá sumar la diferencia entre el monto total mensual de estas transferencias y el monto mensual establecido para la Renta Básica en el artículo 9 de la presente ley.

El Departamento Nacional de Planeación - DNP determinará mediante acto administrativo el listado de las personas beneficiarias del Programa de Renta Básica de Emergencia acorde con las definiciones de pobreza y vulnerabilidad establecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Para tal efecto, el DNP tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el SISBÉN, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de éste, para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este sistema aunque no hayan sido publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad.

En todo caso, el Departamento Nacional Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia, tales como las que están a disposición del Departamento Administrativo Nacional de

Estadística - DANE, el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, las empresas de servicios públicos, entre otras.

Además, el DNP estará facultado para entregar o compartir dicha información a las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas de que trata el Decreto Legislativo 518 de 2020.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social tomarán como la única fuente cierta de información de personas beneficiarias del Programa de Renta Básica de Emergencia aquella que para el efecto haya enviado el Departamento Nacional de Planeación a la que se refiere los incisos anteriores.

Con base en esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerán los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas.

Parágrafo 1. Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, deberán informarlo al DNP dentro del mes siguiente al recibo de los recursos, por medio del canal que esta entidad habilite. Si no lo informan, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en sanción pecuniaria de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Los recursos provenientes de estas sanciones estarán destinados a incrementar el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, salvo que se compruebe complicidad de los funcionarios para el otorgamiento de la renta a beneficiarios que no cumplan con los requisitos.

El Gobierno nacional determinará, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la entidad que será la encargada de adelantar los procesos sancionatorios e imponer las sanciones a que haya lugar.

El DNP, también dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, habilitará un canal para que las personas puedan informar de forma expedita el haber

recibido giros del Programa de Renta Básica de Emergencia sin el cumplimiento de los requisitos legales. De igual manera, en el mismo tiempo, determinará el procedimiento a seguir para la devolución de dichos recursos.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público hará uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes en el FOME para atender los giros del Programa de Renta Básica de Emergencia. Una vez agotados estos recursos, deberá hacer las adiciones presupuestales necesarias para garantizar la financiación total del programa por los montos, la cobertura y la duración establecidas en la presente ley.

Parágrafo 3. Por micronegocio se entiende toda unidad económica con máximo 9 personas ocupadas que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción. Los trabajadores independientes y por cuenta propia quedan cobijados por lo establecido en el presente artículo.

Parágrafo 4. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN llevará a cabo las acciones a que haya lugar para formalizar aquellos micronegocios informales cuyos trabajadores sean beneficiarios del Programa Renta Básica de Emergencia. Las transferencias de las que trata este Decreto Ley no podrán estar condicionadas a la formalización de los micronegocios. Estas transferencias cubrirán también nuevos empleos siempre y cuando se demuestre su contribución al micronegocio.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el inciso tercero del artículo 2 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:

Las entidades privadas deberán entregar la información que sea solicitada por las entidades públicas, con el fin de identificar los hogares beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia y garantizar la entrega efectiva de las transferencias monetarias no condicionadas.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el inciso segundo del artículo 5 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:

Los beneficiarios del Programa de Renta Básica de Emergencia no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

ARTÍCULO 6. Modifíquese el inciso segundo del artículo 6 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:

La Renta Básica de Emergencia que reciban los beneficiarios de que trata el presente Decreto Legislativo será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 7 del Decreto 518 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 7. Los recursos de las transferencias del programa de Renta Básica de Emergencia serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada.

ARTÍCULO 8. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:

Artículo 8. Periodicidad de las transferencias. Las transferencias de que trata el artículo primero se harán de manera mensual, por un periodo de tres (3) meses, contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1. Lo anterior sin perjuicio de que la medida aquí dispuesta pueda extenderse en el tiempo, de acuerdo con la necesidad en que incurra la población beneficiada de acuerdo con las características de la crisis sanitaria desatada.

ARTÍCULO 9. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:

Artículo 9. Monto de las transferencias de la Renta Básica de Emergencia. El monto mensual de las transferencias del programa de Renta Básica de Emergencia

de que trata el artículo primero será de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV).

ARTÍCULO 10. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto 518 de 2020:

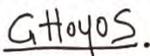
Artículo 10. Sanciones a entidades financieras. Serán sancionadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las entidades financieras que en el marco de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 incumplan las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 del presente Decreto Legislativo.

ARTÍCULO 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Senadores,



Iván Marulanda
Senador



Germán Hoyos
Senador



Gustavo Bolívar
Senador

Bogotá D.C., 12 de junio de 2020

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 310/ 2020 Senado. "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 518 DE 2020 "POR EL CUAL SE CREA EL PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA" Y SE CREA LA RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA". Suscrita por los Senadores:, Iván Marulanda Gómez, German Darío Hoyos Giraldo, Gustavo Bolívar Moreno.

El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Oyola.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de cuarenta y dos (42) folios.

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

CONTENIDO

Gaceta número 337 - viernes 12 de junio de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 081 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones	1
Informe de ponencia Pliego de modificaciones, texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 115 de 2019 Senado, por la cual se fomenta la generación de empleo, se fortalece el pequeño empresario y emprendedor y se dictan otras disposiciones	6
Informe de ponencia Pliego de modificaciones, texto propuesto, para primer debate del Proyecto de ley número 310 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto Ley 518 de 2020 "por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica" y se crea la renta básica de emergencia	20