



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 588

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto 468 de 2020.

Proyecto de Ley _____ de 2020 Senado

“Por medio del cual se modifica el Decreto 468 de 2020”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 468 de 2020 *“Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo 468 de 2020 el cual quedará así:

Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos asumirá operaciones de banca de primer piso y otorgará de manera directa la totalidad de los créditos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:

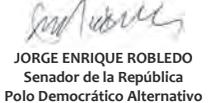
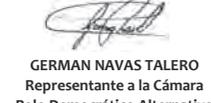
1. Las entidades territoriales que acceden a estos créditos deberán dar cumplimiento a las normas sobre endeudamiento. Igualmente, deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos financiados.
2. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.

3. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter - deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos

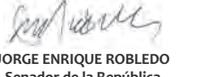
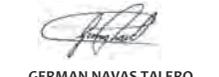
ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 2 del decreto 468 de 2020 el cual quedará así:

Artículo 2. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex, podrá otorgar créditos directos asumirá operaciones de banca de primer piso y otorgará de manera directa la totalidad de los créditos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en los sectores elegibles, en las siguientes condiciones:

1. Las entidades que acceden a estos créditos deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos o actividades objeto de financiación.
2. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.
3. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos

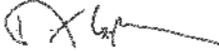
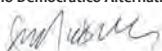
<p>ARTÍCULO 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al decreto 468 de 2020</p> <p>Parágrafo 1: el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter – deberán modificar sus reglamentos de crédito para que en ningún caso la tasa de descuento aplicada a los créditos a los que hacen mención los artículos 1 y 2 de este decreto, supere la tasa DTF</p> <p>ARTÍCULO 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>WILSON NÈBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>IVAN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JORGE GÓMEZ GALLEGO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p>ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>GERMAN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p> </div>	<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley _____ de 2020 Senado</p> <p style="text-align: center;">“Por medio del cual se modifica el Decreto 468 de 2020”</p> <p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. Introducción</p> <p>El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de doce millones de contagios y por lo menos 560.460 muertes en todo el mundo¹.</p> <p>Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, tanto el 17 de marzo, como el 06 de mayo el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de estos, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.</p> <p>Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.</p> <p>Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas</p> <p><small>¹ BBC, Coronavirus: el mapa que muestra el número de infectados y muertos en el mundo por covid-19, nota de prensa consultada el 11 de julio de 2020, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-51705060.</small></p>
<p>de distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía, lo que ha contribuido a la expansión acelerada del virus.</p> <p>II. Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social</p> <p>La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República².</p> <p>Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como <i>“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país”</i>³.</p> <p>Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3°).</p> <p><small>² Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. ³ Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.</small></p>	<p>En armonía con el anterior sistema de peso y contrapesos, aunque las facultades excepciones autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.</p> <p>Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decida darles carácter permanente.</p> <p>En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia social económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales⁴.</p> <p>Vencido el lapso contemplado en el artículo 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Congreso pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.</p> <p>Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, <i>“El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio</i></p> <p><small>⁴ Corte Constitucional, sentencias C – 353 de 1997. M.P.: Jorge Arango Mejía, y C-256 de 1997. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.</small></p>

<p>entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis”.</p> <p>“El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso”.</p> <p>III. El Decreto 468 de 2020.</p> <p>En virtud de las facultades descritas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, expidió el decreto 468 de 2020 con el fin de autorizar nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada.</p> <p>El decreto esta motivado en la necesidad de concretar las medidas que se requieren para aliviar las consecuencias económicas y sociales de los hechos que dieron lugar a la declaratoria, por lo que considera necesario que entidades hasta el momento concentradas principalmente en operaciones banca segundo piso, como son Financiera Desarrollo Territorial S.A -Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex, implementen líneas crédito directo para la financiación proyectos y actividades orientadas a mitigar los del COVID-19.⁶</p> <p>Sin embargo, el alcance del decreto no ha satisfecho las demandas de las Mipymes en tanto que los pequeños, medianos y microempresarios han manifestado en reiteradas ocasiones que las ayudas para mantener sus unidades productivas y en consecuencia la ocupación de sus puestos de trabajo, han sido insuficientes, las encuestas realizadas por los gremios empresariales sobre la realidad de estos gremios que le significan al país el</p> <p>⁵ Ibidem. ⁶ Decreto 468 de 2020</p>	<p>71,4% del empleo nacional y son el 99% del tejido empresarial⁷ así lo demuestran.</p> <p>Distintas mediciones y sondeos que se han elaborado a propósito de la Emergencia a los pequeños y medianos empresarios corroboran la ineficacia de la medida, la encuesta realizada por Fenalco Bogotá-Cundinamarca en abril de este año reveló que: el 24% de estos tenía pensado cerrar, el 44% suspender contratos, el 85% aseguró no haber recibido ayudas del gobierno y sólo un 7% había recibido créditos⁸.</p> <p>En el mismo sentido, otra encuesta realizada por la Asociación Colombiana de de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) a 118 empresas a finales de marzo⁹, reveló la crítica situación de los pequeños empresarios, tan sólo en Bogotá y Cundinamarca se obtuvo que el 97,46% de las empresas, afirmaron tener tensiones financieras por sostener la nómina y el 53,39% de las empresas contemplaban reducir el número de sus colaboradores, de las empresas que tenían planes de reducir nómina, el 19,12 % cerrarían operación; el 23,53% se reducirían en un 75%; el 26,47% la reducirían en un 50% y el 30,88% se reducirían en un 25%.</p> <p>De esa medición se hace necesario resaltar que el 40,68% de las empresas declaró no poder renovar su matrícula en Cámara de Comercio, el 32,2% no podría pagar el IVA y el 27,12 no podría pagar el impuesto predial, causando una importante afectación a las finanzas públicas, pero lo que resulta más diciente es que solo el 14,41% afirmó tener confianza en que las medidas del gobierno podrían ayudar a su sector.</p> <p>De manera coincidente la Encuesta “Percepción de las mipymes sobre abastecimiento de bienes y servicios en Bogotá – Región” también realizada por ACOPI en Bogotá a 241 empresas encuestadas entre 7 al 17 de abril¹⁰ Arrojó que en ese momento el 29% de las empresas no tenían flujo de caja y al 1º de mayo pasado el 48% obtendrían idéntica situación, para entonces solo el 10% de las empresas aseguraba mantener los puestos de trabajo, solo el 9% de las empresas podrían asumir los servicios públicos de los próximos 3 meses, del 90% de las empresas que deben pagar arriendo, el 97% aseguraron que tendrán que acudir al crédito.</p> <p>⁷ 63º Congreso Nacional de la Pyme Acopi. ⁸ Por cuarentena el 24% de comerciantes en Bogotá cerrarían sus negocios. (21 de abril de 2020). Semana ⁹ ACOPI. Análisis y Presentación de encuesta: Efectos económicos del coronavirus en las mipymes de Bogotá y Cundinamarca. Última semana de marzo. ¹⁰ ACOPI. Análisis de Resultados de la Encuesta “Percepción de las mipymes sobre abastecimiento de bienes y servicios en Bogotá – Región”. 17 de abril de 2020.</p>						
<p>Al cúmulo de datos se suma la encuesta realizada por el Grupo Multisectorial del Valle del Cauca con apoyo de la Univalle, Icesi y Acopi, dada a conocer el 13 de mayo en la sesión virtual de la comisión cuarta constitucional del Senado de la República¹¹, reveló que el 61% de las empresas en esta región habían cesado actividades, respecto a la caja para pagar nominas, el 25% tan solo tenía para cubrir 13 días y el 75% manifestó que máximo podían aguantar 45 días, los empresarios encuestados expresaron además que sólo el 10% había tenido acceso al crédito, de total de créditos solicitados, el 45% está en análisis y el otro 45% de los créditos han sido rechazados, a sectores fuertemente golpeados como bares, discotecas les han rechazado el 100% de las solicitudes por su nivel de riesgo.</p> <p>Con la presencia del Ministro Carrasquilla, Fenalco, a través de su presidente Jaime Cabal, ha insistido en denunciar que los bancos han negado créditos a los pequeños empresarios arguyendo el alto nivel de riesgo, mientras a otros les han dicho que los recursos se agotaron.</p> <p>Ante la evidencia explícita del fracaso de la intermediación financiera que ejercen los bancos comerciales para entregar los créditos que el gobierno está brindando a micro y pequeños empresarios, se realizó el pasado 17 de Junio en la Comisión Cuarta del Senado de la República un debate de control político en el que se citó al Superintendente Financiero de Colombia para atender lo anteriormente expuesto, con especial énfasis en las tasas que los bancos comerciales le estarían cobrando a los pequeños empresarios mediante los créditos intermediados con recursos proveídos por la banca pública de segundo piso.</p> <p>En dicho debate el Senador del Polo Democrático Alternativo, Wilson Arias, denunció que algunos bancos comerciales estarían cobrando durante la pandemia tasas superiores a las que deberían cobrar por los créditos de ayuda que se otorgan a través de BANCOLDIX con recursos públicos, algunos de los cuales en virtud de la reserva bancaria, Bancoldex omite informar su nombre comercial, cobraron tasas de interés del DTF más 20 puntos porcentuales, es decir, una tasa de 23,83%, muy cercana a la tasa de usura, por lo cual se puede concluir que el estado con recursos públicos esta subsidiando</p> <p>¹¹ Intervención de Gustavo Muñoz, representante del grupo multisectorial del Valle en sesión virtual de la comisión cuarta del Senado de la República realizada el 13 de mayo del 2020.</p>	<p>la ganancia de los bancos en detrimento de micro, pequeñas y medianas empresas que quiebran y ciudadanía que queda desempleada, mediante contratos en los cuales se le otorga toda la libertad a la banca privada para que imponga condiciones financieras favorables a maximizar su utilidad.</p> <p>Producto del debate mencionado el Superintendente Financiero anunció la autorización para permitir que la banca pública otorgue créditos directos, sin embargo, mientras el decreto 468 del 2020 se mantenga vigente tal y como está redactado, queda abierta la posibilidad de mantener la intermediación financiera mediante entidades de crédito privadas por lo que este proyecto de ley pretende eliminar dicha intermediación para abaratar costos transaccionales y hacer expedita la transferencia de ayudas mediante créditos baratos que le permitan a las Mipymes obtener liquidez para mantener el tejido empresarial del país y por supuesto, cientos de miles de puestos de trabajo. Para tal fin se propone que dichos créditos no superen la tasa DTF.</p> <p>IV. Modificación.</p> <p>La modificación al articulado del decreto 468 del 2020, propuesta en el presente Proyecto de Ley se explicita en el siguiente cuadro:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Decreto 468 de 2020</th> <th>Propuesta de modificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:</td> <td>Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:</td> </tr> <tr> <td>1. Las entidades territoriales que</td> <td>1. Las entidades territoriales que</td> </tr> </tbody> </table>	Decreto 468 de 2020	Propuesta de modificación	Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:	Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:	1. Las entidades territoriales que	1. Las entidades territoriales que
Decreto 468 de 2020	Propuesta de modificación						
Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:	Artículo 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter - podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:						
1. Las entidades territoriales que	1. Las entidades territoriales que						

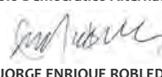
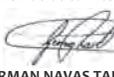
<p>acceden a estos créditos deberán dar cumplimiento a las normas sobre endeudamiento. Igualmente, deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos financiados.</p> <p>2. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.</p> <p>3. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter - deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos</p>	<p>acceden a estos créditos deberán dar cumplimiento a las normas sobre endeudamiento. Igualmente, deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos financiados.</p> <p>2. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.</p> <p>3. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter - deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos</p>	<p>Bancoldex podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en los sectores elegibles, en las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las entidades que acceden a estos créditos deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos o actividades objeto de financiación. 2. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada. 3. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre 	<p>Bancoldex, asumirá operaciones de banca de primer piso y otorgará de manera directa la totalidad de los créditos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en los sectores elegibles, en las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las entidades que acceden a estos créditos deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos o actividades objeto de financiación. 2. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada. 3. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre
<p>Artículo 2. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., -</p>	<p>Artículo 2. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., -</p>		
<p>los sistemas integrales de gestión de riesgos</p>	<p>los sistemas integrales de gestión de riesgos</p>		
<p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  IVAN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  JORGE GOMEZ GALLEGO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  GERMAN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo </div> </div>		<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 019/20 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN Y SE DEROGAN DISPOSICIONES DEL DECRETO 468 DE 2020”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores WILSON ARIAS CASTILLO, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, IVÁN CEPEDA CASTRO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, JORGE ENRIQUE ROBLEDO; y los Honorables Representantes JORGE GÓMEZ GALLEGO, GERMÁN NAVAS TALERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 27 DE 2020 SENADO

por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley ____ de 2020 Senado "Por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto derogar la totalidad del decreto 492 de 2020 "Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".</p> <p>ARTÍCULO 2º. Deróguese el Decreto 492 de 2020 "Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020".</p> <p>ARTÍCULO 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p> WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> IVAN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> ALEXANDER LOPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> GERMAN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p> ALBERJO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> JORGE GOMEZ GALLEGO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p> <p> JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. Introducción</p> <p>El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró como pandemia la enfermedad COVID-19, generada por el coronavirus SARS-CoV-2. Su aparición, y rápida propagación ha implicado un desafío inédito para los países del mundo. A la fecha, se han confirmado más de trece millones de personas contagiadas y seiscientos mil muertes en todo el mundo¹.</p> <p>Por su parte, el 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, el 17 de marzo, el Gobierno decretó el estado de excepción consagrado constitucionalmente como declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En virtud de este, se han expedido más de una centena de decretos en torno a la situación del COVID-19, de los cuales, la mayoría regula materias económicas.</p> <p>Desde el 6 de marzo, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para contener el contagio por COVID-19 por medio de las facultades otorgadas por el artículo 215, sin embargo, se han expedido un número significativo de decretos que en una lectura inicial no están relacionados directamente con la situación que generó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.</p> <p>Pese a los amplios poderes de que dispone el ejecutivo, por medio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 215, la respuesta no se orientó a minimizar la propagación del virus y a rastrear eficientemente las cadenas de contagio, a fortalecer la red pública hospitalaria, o a brindar garantías humanitarias que permitieran a las personas sin recursos económicos o en situación de vulnerabilidad mantener las medidas de</p> <p><small>¹ Mapa de avance de la enfermedad del coronavirus elaborado por la Universidad de Johns Hopkins. Disponible en: https://coronavirus.jhu.edu/map.html.</small></p>
<p>distanciamiento social obligatorio. Por el contrario, sus decisiones tardías, se enfocaron en proveer solidez al sistema bancario y financiero, y en reactivar la economía han contribuido a la expansión acelerada del virus.</p> <p>II. Atribuciones del Congreso en materia de control político sobre el Estado de emergencia, económica y social</p> <p>La Carta de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción: i) el estado de guerra exterior, artículo 212; ii) el estado de conmoción interior, artículo 212; y el estado de emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 215. En los diferentes tipos de declaratoria, existen particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso de la República².</p> <p>Como se sabe, el estado de emergencia económica, social y ecológica contenido en el artículo 215 de la Constitución, podrá ser declarado por el presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Superiores, que: i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; o que ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como "aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país"³.</p> <p>Ahora bien, la Constitución Política de 1991 reconoce al presidente de la República una serie de poderes excepcionales, una vez declarado uno de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 superiores, estos no son ilimitados; por el contrario, el diseño constitucional previó una serie de controles para impedir excesos y garantizar que, a pesar de la existencia de una situación anormal, la esencia, naturaleza y estructura del Estado de derecho se conservarán. Así, el propio texto constitucional, expresamente, establece que el normal funcionamiento de las ramas del poder y órganos del Estado se mantendrá, a pesar de la existencia de una situación anormal (artículo 214, numeral 3º).</p> <p><small>² Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. ³ Corte Constitucional, sentencia C-216 de 2011, MP. Antonio Barrera Carbonell.</small></p>	<p>En armonía con el anterior sistema de peso y contrapesos, aunque las facultades excepciones autorizan al presidente, entre otras cosas, a suspender las leyes que sean incompatibles con los decretos legislativos que dicte con ocasión de la declaración de los estados de guerra exterior (artículo 212), o conmoción interior (artículo 213), estas normas dejarán de regir una vez se declare restablecida la normalidad, en el primer caso, o el orden público, en el segundo.</p> <p>Así mismo, y toda vez que, a diferencia de los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción reseñados, los decretos legislativos proferidos con fundamento en la emergencia económica, social, ecológica tienen una vigencia indefinida, el artículo 215 determinó que, en los casos en que regulan la creación o aumento de un impuesto, dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, siempre que el Congreso no decide darles carácter permanente.</p> <p>En suma, en el marco del sistema de pesos y contrapesos que da fundamento a la democracia, el artículo 215 de la Constitución Política confiere al Congreso como expresión de su función de control político, la atribución de modificar, derogar y adicionar los decretos expedidos en el marco de la declaración del estado de emergencia económica, durante el año siguiente a dicha declaratoria, incluso respecto de materias que de manera ordinaria son de iniciativa de gobierno, es decir, aquellas enunciadas en los numerales 3, 7, 9, 11 y 22, y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150 de la Constitución, como ordenar participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autorizar aportes o suscripción de acciones del Estado a empresas industriales o comerciales y decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales⁴.</p> <p>Vencido el lapso contemplado en el artículo, 215 superior y en relación con esas materias, sólo por iniciativa del Gobierno pueden modificarse, derogarse o adicionarse las medidas adoptadas durante el estado de emergencia.</p> <p>Así la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad explicó que, "El fin que se busca con esta norma, es el restablecimiento de la normalidad institucional y el equilibrio entre las competencias y funciones de uno y otro órgano, alterado al declararse el</p> <p><small>⁴ Corte Constitucional, sentencias C – 353 de 1997. M.P.: Jorge Arango Mejía, y C-256 de 1997. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.</small></p>

<p>correspondiente estado de excepción. Por tanto, la competencia del Congreso no puede estar limitada por las decisiones del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis”.</p> <p>“El Gobierno Nacional no es el único llamado a adoptar medidas y correctivos necesarios para el restablecimiento de la normalidad, pues el Congreso conserva plena competencia para expedir las disposiciones que sean indispensables para enfrentar y solucionar las causas y los efectos de la situación de emergencia. No es válido afirmar, entonces, que la competencia del legislador está limitada por las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional, como parece lo interpretan los demandantes e intervinientes en este proceso”⁵.</p> <p>III. El decreto legislativo 492 del 28 de marzo del 2020, por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías</p> <p>3.1. Estructura del decreto legislativo de desarrollo</p> <p>En virtud de las facultades descritas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, a través del decreto 492 de 2020, implementó unas medidas “para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”</p> <p>Este Decreto Legislativo consta de 9 (nueve) artículos contando con la vigencia; de manera general, el decreto dispone que todas las empresas que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, que estén sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y que estén registradas a nombre de Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades del orden nacional, quedarán registradas y vinculadas a nombre de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para aportar como capital la propiedad accionaria de estas a la empresa Grupo Bicentenario S.A.S.</p> <p>En otra medida dispone de los excedentes de capital y dividendos de empresas como Findeter, el Fondo Nacional del Ahorro y el Grupo Bicentenario S.A.S., entre otros. Y permite el traslado de hasta 2.6 billones de pesos de la cuenta especial del FONDES para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías.</p> <p>⁵ Ibidem.</p>	<p>Como se desarrollará más adelante esta autorización infringe la prohibición constitucional, que limita el uso de recursos de las instituciones de la Seguridad Social, para fines diferentes a ella, de acuerdo con el artículo 48 superior.</p> <p>3.2. Análisis de las medidas contenidas en la norma</p> <p>El decreto 492 de 2020 modifica de carácter permanente la propiedad accionaria y de recursos de entidades autónomas referido al denominado Grupo Bicentenario como holding financiero, medida que escapa a las facultades de la emergencia económica, social y ecológica. Violando las competencias del art. 215 Constitucional al establecer medidas que no son transitorias, sino que modifica la propiedad accionaria y de recursos de entidades autónomas a favor de una tercera entidad (Grupo Bicentenario) en perjuicio del funcionamiento de las mismas.</p> <p>El artículo 189 de la Constitución Política atribuye al presidente de la República la facultad de fusionar entidades u organismos administrativos del orden nacional de conformidad con la ley, así, en desarrollo de este mandato, el artículo 2 de la ley 790 de 2002 establece el marco normativo para el ejercicio de la correspondiente atribución presidencial. Se trata como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional de una ley ordinaria que regula una atribución presidencial de carácter permanente, la cual debe ser ejercida dentro de los límites señalados por la Constitución y por el propio texto legal. En consecuencia, el decreto 492 excede las facultades aplicables, en tanto que, el mecanismo legal que permite la fusión de entidades u organismos del orden nacional es una ley ordinaria.</p> <p>Adicionalmente, la norma conlleva una pérdida ostensible de la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades que ingresan al Grupo Bicentenario que, constituye un grupo económico sin relación causal directa con la necesidad de dinamizar sectores de la economía afectados por la emergencia o estrategias para conjurar la crisis económica, social y ecológica provocada por la rápida propagación del COVID – 19, con esto, se contradice abiertamente el mandato constitucional previsto en el artículo 215 constitucional.</p> <p>Es decir, si bien la necesidad de facilitar las condiciones en que los actores económicos acceden al sistema financiero es una medida que buscaría impedir la expansión de los efectos de la emergencia económica, para tomar medidas que logren ese objetivo no resulta necesario, ni se aprecia como indispensable que se integren instituciones</p>
<p>financieras al Grupo Bicentenario, ni que las mismas deban pertenecer al sector Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, el decreto 492 de 2019, en tanto modifica la composición del Grupo Bicentenario S.A.S. y reorganiza parcialmente la estructura de la administración pública, resulta inconstitucional por falta de conexidad externa con las causas que motivaron la declaratoria de emergencia económica y social, así como por no cumplir los estándares del juicio de finalidad, en los términos del artículo 215 de la Constitución.</p> <p>Así mismo, la pregonada mayor eficiencia del grupo bicentenario creado en el decreto 2111 de 2019 modifica la naturaleza jurídica del régimen de vinculación laboral de los servidores públicos vinculados a las entidades fusionadas afectando su régimen de derechos laborales individuales y colectivos. En este sentido, la norma constituye una violación de la prohibición constitucional desarrollada en la ley 137 de 1994 (LEE), que proscribe la regresividad de derechos laborales, en tanto que, la inclusión de entidades que administran prestaciones sociales de cobertura de riesgos y estímulo al ahorro, así como el acceso a vivienda y educación se afectan por la desmejora económica que suponen el conjunto de medidas incluidas en el decreto legislativo 492 de 2020.</p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional ha reiterado que, la Constitución prohíbe desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante decretos legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia económica, social o ecológica. Sobre el alcance de esta prohibición, la sentencia C-179 de 1994, con motivo del examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de los estados de excepción, señaló:</p> <p>“Los derechos sociales son entonces aquellos derechos subjetivos colectivos que se establecen en favor de grupos o sectores de la sociedad dentro de los cuales podemos citar, a manera de ejemplo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc. Dichos derechos se caracterizan por la existencia de un interés común y solidario, destinado a asegurar un vivir libre y digno. En nuestra Carta Política no se permite desmejorar, mediante los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de emergencia económica, social y ecológica, los derechos sociales que tal Estatuto confiere a los trabajadores, algunos de los cuales se encuentran consagrados en el capítulo 2do del Título II, v.gr.: el derecho de huelga, el de negociación colectiva, etc.”⁶ (Resaltado propio)</p> <p>⁶ Corte Constitucional, sentencia C-226 de 2011. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p>	<p>Por otra parte, se hace clara la violación de las competencias del Congreso de la República y del equilibrio de poderes, al determinar la estructura de la administración nacional y el crear, suprimir o fusionar establecimientos públicos, sin pasar por la aprobación del poder legislativo. De la misma forma, el Gobierno Nacional no puede modificar, limitar o subordinar la autonomía de los establecimientos públicos, creados por el Congreso de la República, menos a favor de un grupo financiero que se rige por derecho privado, y que es exento de control por entidades constitucionales o del Congreso.</p> <p>Precisamente, el Congreso de la República creó el Fondo Nacional del Ahorro mediante la Ley 432 de 1998; en su artículo 1 establece a la entidad con autonomía administrativa y capital independiente. Pero el Decreto 492 de 2020 establece que 20 entidades, incluidas el Fondo Nacional del Ahorro registrarán la propiedad accionaria de dicha entidad a nombre del Ministerio de Hacienda quien a su vez aportará dicha propiedad accionaria al grupo bicentenario e inmediatamente después autoriza al Gobierno para pasar recursos que no son del Gobierno por vía Grupo Bicentenario a el Fondo Nacional de Garantías, con el objeto que sirvan para respaldar créditos en beneficio de una entidad diferente al FNA.</p> <p>Con el abuso de las facultades por Estados de emergencia, el presidente está sometiendo a entidades autónomas e independientes, lo que implica claramente la pérdida de estas cualidades. Crear una entidad responsable de la gestión financiera, no implica la posibilidad de que dicha entidad controle, subordine (e incluso pueda eliminar en la práctica la autonomía de funcionamiento y financiera). Y dicha entidad no tiene capacidades para conjurar una crisis de salud pública.</p> <p>De la misma manera, la autorización para disponer de hasta por \$100 mil millones de pesos de los recursos excedentes de capital y dividendos del Fondo Nacional del Ahorro, con destino al Fondo Nacional de Garantías, como lo establecen los artículos 3 y 4 del decreto 492 de 2020, permite emplear los excedentes financieros de la entidad, derivados de la administración de las cesantías de los afiliados, en garantías para el sector bancario es contraria a la prohibición del la que trata el Artículo 48 de la Constitución Política, sobre utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social, para fines diferentes a ella.</p> <p>El objeto y funcionamiento de la entidad Grupo Bicentenario sólo puede ser el de ser responsable de la gestión del servicio financiero para modernizar o generar eficiencia, más nunca para controlar las entidades que gozan de autonomía financiera según</p>

<p>disposición de ley creada por el congreso de la república, mucho menos para conjurar una crisis de salud pública. El otorgar acciones de entidades autónomas financiera y administrativa, es una definición que no le corresponde al presidente de la república, y genera perjuicios para las entidades que han sido obligadas en razón al Decreto 492/20a perder su capital y su autonomía.</p> <p>Por los honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  IVAN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  JORGE GOMEZ GALLEGO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> <div style="text-align: center;">  JORGE ENRIQUE ROBLEDO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  GERMAN NAVAS TALERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo </div>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 027/20 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL DECRETO 492 DE 2020”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores WILSON ARIAS CASTILLO, ALBERTO CASTILLA SALAZAR, IVÁN CEPEDA CASTRO, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, JORGE ENRIQUE ROBLEDO; y los Honorables Representantes JORGE GÓMEZ GALLEGO, GERMÁN NAVAS TALERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
--	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior.

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior”.</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear los mecanismos que permitan cubrir gastos o trámites y servicios necesarios para la repatriación de cuerpos o restos humanos y la cobertura exequial de colombianos fallecidos en el exterior.</p> <p>Los beneficiarios de estos mecanismos serán todas aquellas personas que acepten alguno de los mecanismos previstos en esta ley al momento en que se les expida o renueve el pasaporte.</p> <p>Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:</p> <ol style="list-style-type: none"> Repatriación: Acción de trasladar los restos de una persona a su país de origen. Servicios funerarios: Aquellos mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial para la realización de honras fúnebres; pueden constar de servicios básicos (preparación del cuerpo, obtención de licencias de inhumación, cremación o reducción a cenizas, traslado del cuerpo, suministro de carroza fúnebre para el servicio, cofre fúnebre, sala de velación y trámites civiles y eclesiásticos), servicios complementarios (arreglos florales, avisos murales y de prensa, transporte de acompañantes, acompañamientos musicales) y destino final (inhumación o cremación del cuerpo). Contrato exequial: Seguro que busca cubrir los servicios de asistencia exequial, por el fallecimiento de cualquiera de las personas aseguradas designadas en la póliza y, cuya muerte ocurra en la vigencia de esta; en el cual las empresas aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga sus veces, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario hasta el monto asegurado, con comprobante suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales. Empresas Prestadoras de servicios funerarios: Las cooperativas, mutuales, entidades sin ánimo de lucro y sociedades comerciales –con excepción de las compañías aseguradoras–, constituidas para la contratación y prestación de servicios de repatriación de cuerpos o restos humanos de connacionales que se encuentren en el exterior, debidamente registradas y constituidas en Colombia. Consentimiento informado: Es el procedimiento mediante el cual se garantiza que un ciudadano ha expresado voluntariamente su intención de aceptar o no la prestación de un servicio, después de haber comprendido la información que se le ha dado acerca de los objetos de la misma (los 	<p>beneficios, las molestias, los posibles riesgos y las alternativas, derechos y responsabilidades).</p> <ol style="list-style-type: none"> Pasaporte: Es un documento de identidad, con validez internacional expedido por las autoridades del respectivo país, que acredita un permiso o autorización legal para que salga o ingrese del mismo. <p>Parágrafo 1°. En los términos del artículo 111 de la Ley 795 de 2003, no constituyen actividad aseguradora los servicios funerarios, cualquiera sea su modalidad de contratación y pago.</p> <p>Parágrafo 2°. En los términos del artículo 86 de la Ley 1328 de 2009, las aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario asegurado, suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales.</p> <p>Artículo 3°. Del mecanismo de repatriación de cuerpos para colombianos fallecidos en el exterior, y el contrato exequial. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará el mecanismo de repatriación de cuerpos para colombianos fallecidos en el exterior y lo relativo al contrato exequial, en un lapso no superior a un (1) año, contado a partir de su promulgación.</p> <p>El contrato exequial y el de prestación de servicios funerarios para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior, en su reglamentación, deberán establecer:</p> <ol style="list-style-type: none"> Naturaleza del contrato Titulares y beneficiarios conforme a las leyes vigentes. Coberturas y exclusiones. Opciones para acceder a cualquiera de los mecanismos de repatriación, para aquellos connacionales que se desplacen a países donde no sea exigido pasaporte colombiano, como es el caso de las naciones que conforman la Comunidad Andina de Naciones, así como Paraguay y cualquier otra nación que a partir de la entrada en vigencia de esta ley no requiera pasaporte para ingresar a su territorio. Vigencia de los contratos. <p>Parágrafo 1. El contrato exequial podrá ser garantizado por aseguradoras legalmente constituidas de carácter privado, público o mixto y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, para la explotación del ramo de seguro exequial, con cobertura para gastos de repatriación; y empresas que ofrezcan contratos de prestación de servicios funerarios de repatriación.</p> <p>Parágrafo 2. La creación de los mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior no implicará tramitar nuevamente el pasaporte de las personas que actualmente lo tienen vigente.</p> <p>Artículo 4°. Contraprestación por el mecanismo de repatriación de cuerpos de connacionales fallecidos en el exterior. El costo o contraprestación económica por</p>
--	--

el mecanismo establecido en desarrollo de la presente ley, será causado y pagado en una única oportunidad al momento de la expedición del pasaporte, quedando el mecanismo ligado a la misma vigencia con que fuere expedido el pasaporte. En todo caso, el costo del mecanismo deberá ser marginal, y se reglamentará por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, obedeciendo a criterios objetivos que analicen las condiciones del mercado.

Artículo 5°. Consentimiento informado. El consumidor o usuario connacional, al momento de decidir sobre la aceptación del mecanismo que cubra su eventual repatriación, deberá ser informado de manera clara y suficiente sobre las características y beneficios que este representa.

Parágrafo 1°. La creación de los mecanismos para repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior protege la libertad del consumidor o usuario connacional de decidir si desea o no aceptar el mecanismo para cubrir su eventual repatriación. Para el caso de menores de 18 años se actuará por intermedio del representante legal; para personas mayores de edad con discapacidad, el consentimiento se otorgará por el titular del acto garantizando el acceso al apoyo formal designado conforme a lo establecido en la ley 1996 de 2019 y las normas que la desarrollen, reglamenten o sustituyan.

Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


JUAN DAVID VELEZ
 Representante a la Cámara
 Colombianos en el exterior
 Autor


FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
 Senador de la República
 Autor


ALEJANDRO CORRALES E.
 Senador de la República
 Coautor


JUAN FERNANDO ESPINAL R.
 Representante a la Cámara
 Coautor


ÁLVARO URIBE VELEZ
 Senador de la República
 Coautor


JUAN PABLO CELIS VERGE
 Representante a la Cámara
 Coautor


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
 Representante a la Cámara
 Coautor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa legislativa se origina en la idea y necesidad observada a partir de los casos de familias que han tenido que vivir la dolorosa situación de la muerte de un familiar y los diferentes escenarios que se presentan al momento en que este tipo de circunstancias suceden fuera del territorio colombiano; razón por la cual, se vislumbra la necesidad de crear un mecanismo para repatriar a nuestros connacionales que fallecen en el exterior, de una manera expedita y sin trámites dilatorios.

En ese sentido, se evidencian múltiples factores como la distancia, las diferencias culturales, las barreras idiomáticas, los diversos procedimientos administrativos y trámites o requerimientos internacionales, que al final dificultan de manera desmedida el proceso de repatriación de cuerpos.

Situaciones como la angustia de las familias, el desconocimiento total de los procesos, la escasez de recursos económicos, la vulnerabilidad a la que quedan expuestos, y las limitaciones del Gobierno para hacer frente a estos casos, son escenarios que actualmente conoce el Estado colombiano y que podrían verse subsanados a través de una Ley.

Por ejemplo, en el caso de un connacional que falleció en los Estados Unidos de América, la familia tardó 25 días en repatriar el cuerpo de su ser querido; teniendo en cuenta el traslado del cuerpo a las áreas de medicina forense, la remisión a la funeraria para el proceso de cremación y del viaje de repatriación, los procedimientos y la documentación oficialmente requerida. En ese caso el proceso se extendió por casi un mes, tiempo en el que una familia colombiana vivió un drama adicional a la muerte de su familiar en un país que relativamente se encuentra cerca de Colombia, con el que se ha tenido una buena relación diplomática y de colaboración mutua, y asumiendo la familia todo el costo económico.

Cuando suceden estas calamidades, una de las grandes problemáticas son los altos costos de las repatriaciones. Para los casos de repatriación de cenizas los precios oscilan entre COP\$6.000.000 (seis millones de pesos colombianos), y para los casos de repatriación de cuerpos los precios oscilan entre COP\$12.000.000 (doce millones de pesos colombianos) y COP\$30.000.000 (treinta millones de pesos colombianos). Estos valores varían dependiendo del país, el estado o distrito, la ciudad y la temporada.

Lo anterior descrito es un drama vivido por distintas familias; sin embargo, no son los únicos actores en el proceso, ya que el Gobierno Nacional también juega un papel importante, pero con bastantes limitaciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó¹ que, entre los años 2013 a 2020 (marzo 17 de 2020), se presentaron 557 solicitudes de repatriación, discriminadas por tipología de asistencia, dentro de las cuales aproximadamente el 15% de solicitudes corresponde a repatriaciones efectivamente realizadas.

Es importante aclarar que dentro de estas cifras no se tienen en cuenta aquellos casos en los cuales los familiares optaron por el sepelio local en el país donde ocurrió el evento, así como los que los familiares repatriaron por cuenta propia y sin brindar información al Estado colombiano.

¹ Respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha de abril 28 del 2020: <http://www.juangavelez.com/wp-content/uploads/2020/06/DP-Repatriación.pdf>

Para dar respuesta a estos casos, la Cancillería actúa teniendo en cuenta el marco normativo del Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.9.3.4 y el Decreto 1743 de 2015, los cuales cuentan con un Fondo Especial para las Migraciones (FEM) que brinda soporte y apoyo económico en casos especiales de vulnerabilidad y razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a los connacionales en el exterior.

El FEM tiene como margen de acción diversas tipologías de atención, como la repatriación de connacionales privados de la libertad, presuntas víctimas de trata de personas, repatriaciones de menores de edad, traslado al país de colombianos con enfermedad grave, connacionales afectados por desastres naturales o catástrofe provocada por el hombre, situaciones de violencia intrafamiliar, fallecimiento de un connacional y connacionales en alto grado de vulnerabilidad económica.

Los miembros del FEM se reúnen una vez al mes para analizar todas las solicitudes, las cuales deben ser presentadas con unos requisitos establecidos para evaluación y aprobación o negación del apoyo. Debido a la limitada disponibilidad presupuestal del Fondo, son rigurosos en la acreditación de la insolvencia o de la imposibilidad económica del solicitante, conforme al capítulo IV de la resolución 1726 de 2018.

Este Fondo tiene carácter subsidiario y su funcionamiento se basa en el principio de priorización de casos para sujetos de especial protección constitucional y extrema vulneración económica, limitando la protección de los connacionales que no cumplan con los requisitos establecidos por el FEM, pero que sí necesitan el apoyo del Gobierno Colombiano.

Si bien es cierto que el Fondo Especial para las Migraciones ofrece un mecanismo importante para apoyar a nuestros connacionales en el exterior, su naturaleza impide la agilidad necesaria para hacer frente a casos de repatriación de cuerpos, ya que no se establece un tiempo claro de respuesta, en el marco normativo expuesto anteriormente; así mismo, solo se reúne una vez al mes para tratar todos los casos que recibe y su objetivo no es únicamente la repatriación de cuerpos; además, no se puede olvidar que a este procedimiento se le suman otros trámites necesarios para el tema de análisis, como apostillas, permisos en el país receptor, trámites consulares, entre otros.

Adicionalmente, es importante mencionar que no existe un programa específico para la repatriación de cuerpos, de acuerdo con la respuesta a un derecho de petición remitido por los autores al Ministerio de Relaciones Exteriores del mes de agosto de 2018; razón por la cual, los colombianos que realicen alguna solicitud que trate sobre este particular serán asistidos en el marco de las funciones establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y el Decreto 869 de 2016 para las misiones consulares, en virtud de los cuales la misión respectiva debe orientar, acompañar, verificar, articular y gestionar con las autoridades del país receptos, ONG, fundaciones, aerolíneas, funerarias o cualquier entidad de carácter privado o público para brindar una asistencia conforme a las solicitudes de sus familiares.

Igualmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha señalado que no cuenta con una póliza de seguro para la repatriación de cuerpos, razón por la cual iniciativas orientadas a que aquellos connacionales que se trasladen al exterior puedan contar con mecanismos para la repatriación de su cuerpo en el evento inesperado de su fallecimiento (bien sea a través de una póliza de seguro o a través de la suscripción de un contrato de prestación de servicios funerarios) resultan eficientes. Sin embargo, al hablarse de cualquier mecanismo, este debería establecerse a partir de la aprobación y voluntad libre del connacional.

Ratificando la necesidad de esta iniciativa, requerida desde hace varios años atrás, la Ley 1465 de 2011, en el artículo 4, numeral 16 dispuso como objetivo del Sistema Nacional de Migraciones – SNM: “Proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la

repatriación de cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior”. Sumado a lo anterior, la propuesta de estos mecanismos de repatriación de cuerpos es una medida oportuna y responde a las necesidades de los colombianos.

El articulado propuesto, establece que mediante la solicitud del pasaporte el titular tenga la posibilidad de adquirir un mecanismo de repatriación cuya duración esté ligada a la vigencia del pasaporte (el cual es el documento idóneo de identificación personal, reconocido a nivel internacional, que acredita la nacionalidad e identidad del titular tanto en el país de origen como en el extranjero y que permite viajar fuera del territorio colombiano).

Los datos estadísticos de la Cancillería y de Migración Colombia son indispensables para realizar las proyecciones requeridas y que vislumbran la necesidad de un mecanismo que aglutine a una cantidad importante de ciudadanos, por ejemplo:

- 5 875.075 pasaportes fueron expedidos para el cuatrienio 2014-2018
- 2 008.560 colombianos salieron del país el segundo semestre del año 2017
- Durante el primer semestre del año 2018, salieron 2 108.777 colombianos.

En lo que respecta a los datos más recientes sobre la expedición total de pasaportes, correspondientes a los últimos 3 años, mediante oficio S-DGS-20-010604 del 28 de abril de 2020² la Cancillería otorgó las siguientes cifras:

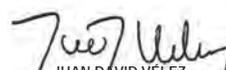
- En cuanto al número total de pasaportes vigentes en la actualidad, se tiene que se han expedido 9 088.324 pasaportes ordinarios, 343.060 pasaportes fronterizos y 89.841 en otros tipos de pasaportes vigentes.
- En cuanto al número total de pasaportes expedidos en 2018, 2019 y 2020 se tiene que en 2018, hubo 1 075.887 de pasaportes expedidos incluyendo todas las modalidades; en 2019, 1 063.332 de pasaportes expedidos; y, en el corrido de 2020 con corte a la fecha del oficio antes mencionado, 226.427 pasaportes expedidos.

Lo anterior, para un total general de los últimos 3 años de 2 365.646 pasaportes.

Finalmente, en cuanto a las renovaciones de pasaportes, en los últimos 3 años se tiene un total de 567.023 renovaciones, discriminadas así: 275.790 en 2018, 240.224 en 2019 y 51.009 en el corrido de 2020, hasta la fecha del oficio.

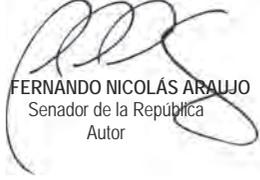
Con lo anterior, la creación de estos mecanismos de repatriación tiene como objetivos principales la protección de aquellos connacionales que fallecen en territorios foráneos, alivianar la carga económica y el dolor de las familias colombianas, y establecer un programa que de forma eficiente coordine el Estado colombiano a modo de respuesta para dicho drama.

Finalmente, el articulado anexo es una iniciativa con función social, como manifestación básica del Estado de bienestar, que eleva las medidas de protección para los connacionales y garantiza sus derechos fundamentales en su máxima expresión, así como brinda la oportunidad de aceptar una cobertura universal.


JUAN DAVID VELEZ
 Representante a la Cámara
 Colombianos en el exterior
 Autor


ÁLVARO URIBE VELEZ
 Senador de la República
 Coautor

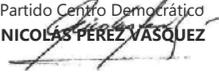
² Respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha de abril 28 del 2020: <http://www.juangavelez.com/wp-content/uploads/2020/06/DP-Repatriación.pdf>

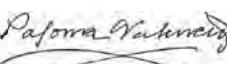
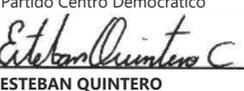
 <p>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO Senador de la República Autor</p>  <p>ALEJANDRO CORRALES E. Senador de la República Coautor</p>  <p>JUAN FERNANDO ESPINAL R. Representante a la Cámara Coautor</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 033/20 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MECANISMOS PARA LA REPATRIACIÓN DE CUERPOS DE CONNACIONALES QUE SE ENCUENTREN EN EL EXTERIOR”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ÁLVARO URIBE VÉLEZ, FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR; y los Honorables Representantes JUAN DAVID VÉLEZ, JUAN PABLO CELIS, GABRIEL JAIME VALLEJO, JUAN FERNANDO ESPINAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>GREGORIO ELJACH PACHECO</p>
---	---

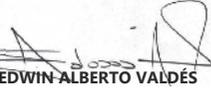
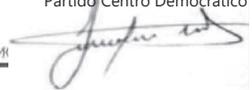
PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2020 SENADO

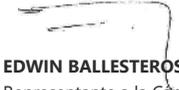
por medio del cual se implementa la política nacional de ingreso mínimo garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas focalizadas en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema denominada ingreso solidario.

<p>PROYECTO DE LEY N° ____ SENADO 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA NACIONAL DE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS FOCALIZADAS EN HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA DENOMINADA INGRESO SOLIDARIO”</p> <p style="text-align: center;"><i>El Congreso de la República</i> <i>Decreta</i></p> <p>ARTÍCULO 1°_ Objeto. la presente Ley tiene por objeto, la implementación de la política nacional de ingreso mínimo garantizado denominada Ingreso Solidario, a través de transferencias monetarias no condicionadas, focalizadas en los hogares colombianos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema y vulnerabilidad, que será de carácter permanente y se desarrollará bajo el principio del derecho a la vida en condiciones dignas, atendiendo a la imperiosa necesidad de superar las barreras a la libertad que supone la carencia de recursos y limita el desarrollo económico y social de la población.</p> <p>ARTÍCULO 2°_ Ingreso Solidario. Establézcase la política nacional de ingreso mínimo garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas, denominada Ingreso solidario, como una política de interés nacional permanente para la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de ingreso, focalizada en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema y vulnerabilidad a través de la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de giro directo, para la cobertura de necesidades básicas y el reconocimiento al derecho fundamental de la vida en condiciones dignas, en procura de la libertad y el desarrollo económico y social así como de la protección del Estado colombiano con sus ciudadanos.</p> <p>Artículo 3°_ Beneficiarios. Serán beneficiarios del Ingreso Solidario los hogares colombianos identificados por el SISBEN bajo el criterio de ordenamiento, que se encuentren en condiciones de no rivalidad entre uno y otro programa social de la misma naturaleza, cuya incidencia regional de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad afecta en mayor grado la capacidad de generación de ingresos, y que hagan parte del registro social de hogares, integrado a la plataforma de transferencias monetarias en el territorio nacional.</p> <p>Artículo _ 4°. Transferencias Monetarias - Ingreso Solidario. corresponderán a un monto global por hogar, expresado en unidades de valor tributario UVT, que será girado mensualmente por cada una de las vigencias fiscales, entendiéndose como</p>	<p>los aportes del Estado, otorgados en carácter de subsidios directos y monetarios focalizados.</p> <p>Artículo 5°. Indicadores de Referencia. Para el cálculo del monto global establecido, se utilizará el indicador de Pobreza Monetaria, tomando como referencia los valores de la línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI), publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y la unidad de intervención será el hogar.</p> <p>Artículo 6°_ Permanencia del Ingreso Solidario. El ingreso solidario será de carácter permanente, podrá ser objeto de revisión y evaluación, para perfeccionarlo, ampliarlo y/o extenderlo respecto de sus resultados y alcance y/o medición de eficiencias sociales en procura de la superación de pobreza.</p> <p>Artículo 7°_ sanciones sobre información falsa o manipulada. Los hogares que registren información falsa o manipulen la calidad de la misma, serán expuestos a las sanciones que para sus efectos el gobierno nacional determine y serán excluidos del ingreso solidario. Proceden en el caso del funcionario público las respectivas sanciones contempladas en el código general disciplinario.</p> <p>Artículo 8°. Inembargabilidad. los recursos de que trata la presente Ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.</p> <p>Artículo 9°. Financiación: establézcase como una fuente de financiación los recursos provenientes de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los cuales se destinará un valor no inferior a 0.2 puntos porcentuales del PIB, además de las fuentes adicionales que concurren por las competencias del Gobierno Nacional para efectos de esta ley.</p> <p>Artículo 10°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.</p> <p>De los Senadores de la República,</p>  <p>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ Senador de la República</p>  <p>ÁLVARO URIBE VÉLEZ Senador de la República</p>
--	--

<p>Partido Centro Democrático PAOLA ANDREA HOLGUÍN</p>  <p>Senadora de la República Partido Centro Democrático</p> <p>AMANDA ROCÍO GÓNZALEZ MARÍA DEL ROSARIO GUERRA</p> <p>Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>CARLOS MANUEL MEISEL</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>JOSÉ OBDULIO GAVIRIA</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>	<p>Partido Centro Democrático NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ</p>  <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>FERNANDO NICOLÁS ARAUJO</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>RUBY HELENA CHAGÜI SPATH</p> <p>Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>JOHN HAROLD SUÁREZ</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>GABRIEL JAIME VELASCO</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>
--	--

 <p>CARLOS FELIPE MEJÍA</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>PALOMA SUSANA VALENCIA</p> <p>Senadora de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>JUAN MANUEL DAZA</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JOSÉ JAIME ÚSCATEGUI</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JUAN FERNANDO ESPINAL</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>	 <p>ALEJANDRO CORRALES</p> <p>Senador de la República Partido Centro Democrático</p>  <p>YENICA ACOSTA</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>OSCAR DARIO PEREZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>ESTEBAN QUINTERO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JUAN PABLO CELIS</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JOHN JAIRO BERRIO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> 
---	--

 <p>HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>LUIS FERNANDO GÓMEZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>EDWIN ALBERTO VALDÉS</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JAIRO CRISTÁNCHO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JUAN DAVID VELEZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>RUBÉN DARÍO MOLANO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> <p>MILTON HUGO ANGULO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> 	 <p>CESAR EUGENIO MARTÍNEZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JHON JAIRO BERMUDEZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>MARGARITA RESTREPO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>JOSÉ VICENTE CARREÑO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>EDWARD DAVID RODRÍGUEZ</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>HERNÁN GARZÓN</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> <p>ÁLVARO HERNÁN PRADA</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> 
---	---

<p>GUSTAVO LONDOÑO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>GABRIEL JAIME VALLEJO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>EDWIN BALLESTEROS</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>LUIS E. DIAZ GRANADOS</p> <p>Senador de la República Partido Cambio Radical</p>  <p>ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI</p> <p>Senador de la República Partido de la U</p>	<p>JENNIFER KRISTIN ARIAS</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>OSCAR VILLAMIZAR</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>RICARDO FERRO</p> <p>Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p>  <p>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA</p> <p>Senador de la República Partido Conservador</p>
---	---

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5ta de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de Ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la Ley, toda vez que acude a la Cámara de Origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

I. SOBRE LA NECESIDAD DEL INGRESO SOLIDARIO

Estamos de acuerdo con que los programas de transferencias monetarias deben fortalecerse para llegar a mas hogares colombianos que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad y pobreza, los efectos que sobre los ingresos de las familias colombianas está dejando esta pandemia, han sido radicales en el deterioro de la capacidad adquisitiva de millones de familias.

También estamos de acuerdo con las propuestas que han surgido alrededor del mundo sobre la necesidad de atender la pobreza como un problema estructural que limita las capacidades de acceso a una vida digna, favoreciendo el derecho que tiene la sociedad de participar de los beneficios otorgados por el mercado. No en vano han sido los estudios de reconocidos académicos en el campo de la pobreza, en especial los trabajos de Amartya Sen, centrados con total franqueza en la libertad humana y su desarrollo.

De ahí, que valga la pena rescatar los caminos de la prosperidad, título que se le dio al libro sobre ensayos de crecimiento y desarrollo en el que se abordan los temas estructurales de la macroeconomía y la relación social que esta tiene sobre la estabilidad económica de las personas. El economista Lance Taylor aborda en uno de sus ensayos, la relación entre el crecimiento económico, el Estado y la Teoría del Desarrollo, análisis importante para romper sesgos entre lo que concierne al Estado de bienestar y aquello que contraría las posibilidades de la política económica.

Los nobel de economía Duflo y Benerjee, han sido incansables investigadores de la pobreza y los medios a través de los cuales los Estados luchan por reducirla en todo el mundo, rescatando la idea de una economía para tiempos difíciles, donde la presencia del Estado es de lejos la forma a través de la cual se llega a reducir el riesgo de caer en un círculo vicioso de pobreza difícil de superar. Philippe van Parijs, en su libro ingreso básico hace una exposición sobre la libertad real para todos, en torno a lo que puede llamarse como el momento de una renta básica universal.

Con todo lo anterior, prevalece la necesidad de consultar las fuentes a través de las cuales se puede llegar a un nivel de cobertura a través de transferencias monetarias con base en las posibilidades de ampliar su eficiencia en el tiempo, y aquí nos referimos, a lo que el Gobierno nacional ha logrado con el programa Ingreso Solidario, que en medio de esta difícil situación se ha posicionado como un mecanismo de rápida acción contra la pobreza.

Estas circunstancias me llevan a pensar en la necesidad de fortalecer la necesidad de un **“ingreso mínimo garantizado” que hoy se llama Ingreso Solidario**, que está diseñado para perdurar en el tiempo y perfeccionar la forma a través de la cual el Gobierno Nacional puede romper círculos viciosos de pobreza ya que su eficiencia radica en la plena utilización de las medidas de gasto para la estabilidad económica de los hogares vulnerables del país.

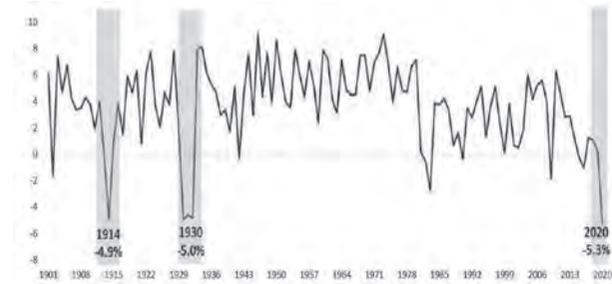
En este orden de ideas, mi propuesta es fortalecer el Ingreso solidario. Una de las prioridades es la presentación del proyecto de ley que lleve a la consolidación de una política pública de acción contra la pobreza basada en la naturaleza para la que fue diseñada el programa. Desde que inició la discusión sobre la renta básica.

Ahora, el reto es, contribuir a desarrollar las fuentes fiscales que permitan dar solidez al programa, blindándolo ante cualquier choque negativo, que pueda afectar el aforo y flujo de los recursos, de manera tal, que sea una política de interés nacional, articulada, lo suficientemente fuerte como para garantizarle a los colombianos la transferencia de su ingreso solidario.

Para llegar hasta aquí, ha sido necesario explorar las diferentes posiciones que se tienen al respecto, sobre el impacto, desarrollo y sustentación de la política pública en un escenario de alta incertidumbre y acelerada preocupación sobre el futuro económico de los hogares colombianos.

El criterio sobre Ingreso Mínimo de Emergencia, nos lleva a identificar la imperiosa necesidad de desarrollar un programa de acceso a la población a partir del mecanismo de subsidio a las pérdidas ocasionadas por la interrupción sistemática de las actividades económicas a nivel nacional, frente a un panorama mundial que padece una de las crisis más profundas de la historia, hitos en América latina como la primera guerra mundial (1914 -1918), la profunda crisis de 1929, la segunda guerra mundial (1939 -1945) y la crisis financiera de 2008, han afectado la economía con profundas reducciones en el nivel de crecimiento económico y la alteración de las principales variables agregadas llevándolas a límites negativos con pérdidas cuantiosas y esfuerzos fiscales de gran envergadura, como se observa en el gráfico 1.

Gráfico 1. Tasa de variación del PIB 1901 – 2020 en América Latina



Fuente: Comisión económica para América latina y el Caribe (CEPAL) 2020. Observatorio Covid -19

Como resultado de esas fluctuaciones inesperadas, América Latina podría alcanzar una contracción en la tasa de crecimiento económico del -5.3%, en el escenario más negativo, no obstante, de un comportamiento esperado de la economía cuyo rebote permita recuperar la senda de crecimiento en el corto plazo, ese comportamiento de recuperación depende en gran medida de los esfuerzos de los gobiernos por amortiguar los choques en la demanda a través de la expansión del gasto público, dado que la política económica reacciona en el corto plazo de forma agresiva, estamos limitados por la disponibilidad de caja en los países de la región.

Es comprensible y además obligatorio, remitirnos a los choques económicos que deja la pandemia por Covid -19 en Colombia dados los eventos a nivel global, debido a la interrelación de las economías, por ende somos completamente vulnerables a las decisiones que tomen los países frente al control de sus economías, uno de los rasgos más significativos es el cierre total de las relaciones comerciales y la movilidad de factores entre los países, lo que origina escenarios aún más complejos de recuperación puesto que las condiciones están dadas para pensar en el manejo discrecional de cada economía por parte de los gobiernos.

Respecto de lo anterior, las expectativas del Banco de la República sobre el comportamiento de la Economía nacional para 2020 y el escenario de recuperación en 2021, el equipo técnico hace las siguientes observaciones:

- El equipo técnico del Banco proyecta una caída del PIB en el segundo trimestre de este año entre el 10% y el 15%.
- Para 2020 se pronostica una caída entre el 2% y el 7% dependiendo de la velocidad con que se reactiven la producción y el comercio.
- Sólo hasta finales de 2021 se estaría alcanzando el nivel de actividad económica de 2019.
- Con un fuerte aumento del desempleo que el equipo técnico del Banco estima entre 15% y 17% para el promedio de 2020.

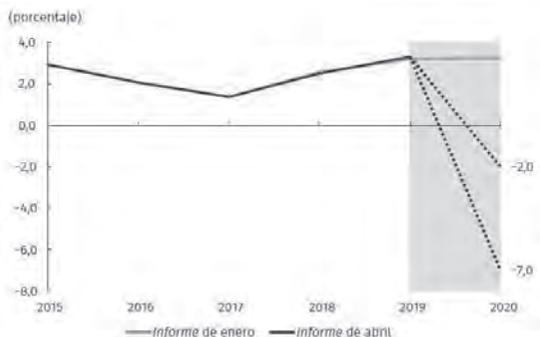
La revisión sobre el rango de caída del PIB de acuerdo al gráfico anterior, permite establecer en principio el efecto de contracción de la economía sobre los sectores económicos que la conforman, así, a partir del II trimestre de 2020 se verán reflejados con mayor precisión los efectos del aislamiento preventivo en el sector real; caracterizado por una fuerte alza en la tasa de desempleo, deterioro elevado de los establecimientos de comercio, baja confianza del consumidor (-36%), incremento en la declaración de insolvencia de empresas, deterioro de las transacciones diarias y un fuerte choque de demanda respecto de la capacidad de producción de la economía.

“Los efectos del Covid-19 en el país y los esfuerzos por frenar su propagación implican una caída de la actividad económica, con una mayor afectación en ciertos sectores como el turismo, transporte, entretenimiento, otros servicios y la producción de algunos bienes durables. Este impacto inicialmente genera un cierre obligado de varios sectores (algunos servicios y bienes durables) y un aumento transitorio de la demanda de bienes específicos y esenciales para enfrentar la epidemia (bienes de consumo no durables y semidurables).

Es posible también que se presenten interrupciones de la oferta o encarecimiento de materias primas y servicios requeridos para la producción. La magnitud del deterioro que tendrá el mercado laboral y la inversión también es incierta, así como su impacto en el producto potencial de la economía¹”

¹ Informe de política monetaria. Banco de la república 2020. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9842/informe_de_politica_monetaria_a_bril_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gráfico 2. Estimación de la variación porcentual anual del PIB 2020



Como hemos visto hasta aquí, los efectos generalizados de la caída en el ciclo económico, expresan una alta coyuntura que no solo se debe pensar desde la base de una expansión del gasto a través de la política fiscal, sino que además engloba las posibilidades que tenga el país para volver a la normalidad paulatinamente, dejando un espacio a la política económica que permita transferir los beneficios de la recuperación con mayor prontitud a los sectores más afectados.

Ciertamente, el empleo es el principal indicador de bienestar económico de los colombianos al representar la totalidad de los ingresos que sostienen un hogar y sobre los cuales se toman decisiones de vida que favorecen la familia colombiana, máxime cuando los efectos de la pandemia y el aislamiento preventivo motivado por el gobierno nacional son fuentes ineludibles de reacción inmediata para salvaguardar la vida. Los recursos que ha dispuesto el ejecutivo han tenido por resultado la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) a través del cual se han focalizado los dineros provenientes de la expansión del gasto en materia fiscal.

Para confrontar la crisis del empleo y la pérdida en el ingreso de los colombianos, como reacción al comportamiento de los sectores económicos, es decir, desde la

oferta, el cuadro 1 presenta las proyecciones hechas por Fedesarrollo², en los distintos escenarios de crecimiento por ramas de actividad.

Cuadro 1. Escenarios de crecimiento por el lado de la oferta

Rama de Actividad	Participación (%)	Escenario central	Escenario pesimista
Agropecuaria	6,7%	2,4	2,3
Minería	5,5%	-10,8	-12,5
Industrias manufactureras	10,9%	-3,0	-8,4
Electricidad, gas y agua	3,5%	-1,0	-2,6
Construcción	8,3%	-10,2	-11,0
Edificaciones	38,3%	-12,2	-12,8
Obras Civiles	41,0%	-7,9	-8,8
Comercio y Transporte	17,7%	-15,1	-25,8
Información y comunicaciones	2,8%	3,1	3,0
Actividades financieras y de seguros	4,4%	-2,8	-3,7
Actividades inmobiliarias	8,5%	-12,1	-14,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	6,8%	0,3	0,2
Administración pública y defensa	15,0%	5,9	7,2
Actividades artísticas y de entretenimiento	2,3%	-20,6	-33,4
Producto Interno Bruto		-5,0	-7,9

Fuente. Tendencia económica. Fedesarrollo.

Ahora veamos como a partir del escenario de crecimiento por ramas de actividad, también se manifiesta el escenario de desempleo, cuya explicación se haya en la contracción sistemática de la actividad productiva, la reducción de la demanda externa, con consecuencias sobre el déficit de cuenta corriente aún mayor y la reducción en el nivel de transacciones diarias. En el peor escenario, la tasa de desempleo podría acercarse al 20.5%, con 1.9 y 2.5 millones de nuevas personas desempleadas.

² Tendencia económica N° 206 Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo Fedesarrollo. <http://dams.fedesarrollo.org.co/tendenciaeconomica/publicaciones/206/>

Cuadro 2. Escenarios de desempleo y pobreza monetaria

	Escenario central	Escenario pesimista
Tasa de desempleo (%)	18,2	20,5
Nuevas personas desempleadas (millones)	1,9	2,5
Pobreza monetaria (%)	31,9	33,8
Nuevas personas en situación de pobreza (millones)	2,3	3,1

Fuente. Tendencia económica. Fedesarrollo

El número de personas que pueden caer en situación de pobreza, oscila entre 2.3 y 3.1 millones, con un porcentaje de pobreza monetaria de 33.6%, esto derivado de los mayores riesgos de caer en tal situación por parte de trabajadores informales, hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza entre sus miembros y personas que no son beneficiarias aún de los programas de transferencias monetarias.

Finalmente el contraste del desempleo, junto con la ampliación de la cifra de personas en situación de pobreza, una contracción sustancial en el nivel de ingresos y el escenario de menor tasa de crecimiento en las ramas de actividad económica, también surgen retos monumentales en la situación del gasto público, respecto de los escenarios de deuda como porcentaje del PIB, este último escenario es vital en el sostenimiento de las condiciones de vida de la población y al mismo tiempo es interpretado por muchas corrientes diferentes sobre la efectividad del gasto en programas sociales. Nada más cierto que en épocas de crisis, acudir a la política fiscal a través de ampliaciones del gasto (incluso permitiendo desfases en el déficit) con el fin de contrarrestar efectos desastrosos en el bienestar social de la población.

Respecto del comportamiento de la deuda del gobierno nacional central, las estimaciones hechas por fedesarrollo muestran un escenario de 59.8 a 64.6 como porcentaje del PIB, ello explicado además por la contracción de la economía, la devaluación de la tasa de cambio, déficit primario e intereses sobre la deuda.

II. Sobre el concepto entre Renta Básica e Ingreso Solidario

El concepto de renta básica se remonta a finales del siglo XVIII, planteado por Joseph Charlier, quien hablo de la necesidad de garantizar un ingreso básico mínimo para la población, lo llamó "*dividendo territorial*" en su *publicación solución del problema social*. Posteriormente en 1918, Dennis Milner, publica "*Scheme for a state bonus*", hablando en la misma línea del problema social que retrasaba el desarrollo económico de las naciones. Durante la década de los años 30 en plena manifestación de los estragos de la gran depresión, se publicaron estudios al respecto de una renta básica: (National Dividend: C.

H. Douglas, Reino Unido, 1932), (Basic income: George D. H. Cole, Reino Unido, 1953) (Demogrant: James Tobin, Estados Unidos, 1967) todos se enfocaban en la misma idea sobre un bono social, en forma de renta, que actuara contra la precariedad de la pobreza, el debilitamiento de la función de ingreso de los trabajadores, y la aprobara una calidad de vida justa, respecto del consumo vital y el acceso al mercado.

Fue el filósofo belga y economista Philippe van Parijs quien determinó para la discusión científica y social la formulación precisa del concepto de renta básica por medio de la *libertad real para todos*, haciendo una exploración sobre lo que debe representar la libertad para la población conforme al conjunto de decisiones que debe tomar para asegurarse una vida. Para Parijs, existe una condición soberana representada por la libertad, así como por la tasa de eficiencia de una Estado que otorga oportunidades de ser libre con forme a las decisiones de la población.

De acuerdo a la Basic Income Earth Network (BIEN) la definición precisa sobre el ingreso básico:

"Un Ingreso Básico es un pago en efectivo periódico que se entrega incondicionalmente a todos de manera individual, sin necesidad de prueba de medios o trabajo"

Ahora bien, la renta básica implica una medida necesaria cuando las cosas fallan en el mercado, en forma sencilla, es la transferencia a través del medio pecuniario de un valor estimado mínimo, en condición de libertad para la población.

En el mundo, distintos estudios sobre el desarrollo económico, han poblado el debate político, filosófico y económico sobre las barreras de acceso que mantienen a la población en situación de pobreza e impiden la materialización de un estado de bienestar eficiente y consiente sobre las necesidades básica atendidas. Una de las variables que explican tal situación es la distribución del ingreso per cápita anual, por considerarse la base redistributiva de la producción.

<p>Para autores como Amartya Sen, la libertad de las personas es intrínseca a la materialización de su bienestar, por ende, además de las relaciones de mercado y su interacción personal, también las instituciones sociales y gubernamentales hacen parte de la libertad individual en su sentido más profundo. Ahora bien, el desarrollo se entiende como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos³, pero tal condición no se puede dar, en la medida que existan restricciones de acceso, la pobreza se convierte en la restricción absoluta, cuyos efectos nefastos sobre la vida, pone en riesgo el desarrollo de una sociedad libre.</p> <p>“Con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones, como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente a su vida. La seguridad protectora es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada, caiga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la</p> <p>inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley ... así como mecanismos ad hoc como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres” (Sen. Amartya p.29)</p> <p>No obstante, las libertades en una sociedad, implican el goce del acceso al mercado en las mismas condiciones que puedan asegurar un nivel de vida digno, así, además de restricciones como la pobreza y la densa concentración del ingreso también son fuente ineludible de otro tipo de barreras de entrada, concerniente al valor de las cosas, dado que en un sistema de mercado, el sistema de precios además de ser fuente de información para tomar decisiones, representa un hito entre las comparaciones sociales de acuerdo a los diferentes bienes y servicios adquiridos en un momento dado. Nos enfrentamos a una pérdida relativa de capacidades inherentes al desarrollo que se manifiestan con mayor proporción en situaciones de emergencia económica.</p> <p>Para <i>abhiit Banarjee</i> y <i>Esther Dufo</i> (premios nobel de economía 2019, el trabajo de experimentación sobre aplicaciones de política económica en india, basadas en educación y salud, “hasta las políticas mejor intencionadas y elaboradas con el mayor cuidado, pueden carecer de impacto si no se llevaban a cabo adecuadamente”; de ahí, que para el contenido de la presente ponencia, una Renta Básica de Emergencia, implique sobre todo el mecanismo de “Focalización” que permita identificar de forma más clara y eficiente la población objetivo, que se</p> <p>³ Amartya Sen, Desarrollo y libertad.</p>	<p>encuentra frente a un riesgo de pobreza, que de no ser atendido, puede significar un efecto sistemático en el empeoramiento de las condiciones de vida en todo su conjunto.</p> <p>III. Sobre las recomendaciones generales</p> <p>Es claro que los cambios en los ingresos de los colombianos van a representar reducciones sustanciales que pueden incrementar el riesgo de caer en situación de pobreza, el deterioro del mercado laboral puede transferir con mayor presión los choques de demanda, representados por el incremento de nuevos desempleados, que como ase observó en párrafos anteriores, puede ser del orden de 1.5 a 2.9 millones nuevas personas en situación cesante.</p> <p>Los retos del mercado laboral, se ubican en la reducción de la demanda por mano de obra hasta tanto la producción no reaccione a las condiciones normales con que venía a mediados de marzo, mes en que inicio la cuarentena preventiva.</p> <p>Los datos a los que se refiere el proyecto de ley de la referencia, provienen de las estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las medidas de reacción del Estado frente a la emergencia económica. En este sentido se observan las siguientes variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto social como proporción del PIB en programas de asistencia de lucha contra el desempleo y la caída de ingresos. • Pobreza monetaria, como indicador de pérdida de ingresos en la población vulnerable. • Desempleo, como pérdida de capacidad por mantener el nivel de ocupación observado. • Caída generalizada en la actividad productiva como proporción del PIB para américa latina. • Aumento en el nivel de deuda del gobierno nacional central como proporción del PIB • Deterioro de las relaciones comerciales con motivo del cierre generalizado de las economías.
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los costos asociados a programas sanitarios en el marco del modelo de atención en salud y los derivados de transferencias monetarias no condicionadas (ingreso solidario) • Programas de ayuda al desempleo, en el marco del PAEF. • Programas de contingencia económica en el marco de creación del FOME. • Giros ordinarios en el marco de los programas familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor, devolución del IVA, protección al cesante y la creación del ingreso solidario. • Programas de apoyo a la oferta, a través de las garantías financieras del 90% y 80% mediante líneas especiales de crédito, respaldadas por el fondo nacional de garantías FNG. • Programas de incentivo a la demanda a través del retiro parcial de cesantías. <p>Aunado a lo anterior se destaca la iniciativa que contiene el proyecto de Ley por originarse en uno de los momentos de mayor incertidumbre sobre el destino económico del país, abrazando el principio de solidaridad ante la vulnerabilidad de la población de menores ingresos, teniendo en cuenta la voluntad del Estado Colombiano por la subsidiaridad de los colombianos.</p> <p>De ahí que se quiera construir sobre lo construido, en reconocimiento de los programas sociales impulsados por el gobierno nacional en cuyo escenario es vital mantener la protección de los colombianos como estado social de derecho. En Constancia ante la plenaria del Senado de la República, quedó plasmada la voluntad por abonar y fortalecer los programas del gobierno nacional como se cita a continuación:</p> <p><i>“Preservar la vida de los colombianos y disponer de una oportuna y adecuada atención en salud frente al alto riesgo de contagio del COVID-19, motivó al presidente Iván Duque a</i></p> <p><i>decretar la emergencia sanitaria, económica y ambiental, el aislamiento obligatorio de los ciudadanos y el cierre de todas las actividades productivas que no fueran esenciales para atender la emergencia. Como resultado de estas necesarias y oportunas decisiones, muchos hogares colombianos se han visto afectados no sólo en su forma de vida sino en sus ingresos y actividades productivas. Por lo anterior, el gobierno nacional se ha focalizado en dar prioridad en la asignación de los escasos recursos, a una mejor atención en salud, la seguridad alimentaria y la</i></p>	<p><i>preservación de los empleos ... Si bien son muchas las necesidades y escasos los recursos, debemos consolidar la fraternidad social de modo sostenible [...]</i></p> <p>Dado que las recomendaciones de la CEPAL son de considerable importancia para la agenda económica de América Latina, los puntos más fuertes sobre la capacidad de superar la crisis económica originada por la pandemia radican en 5 acciones esenciales⁴:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios esenciales y proteger los sistemas de salud. ii) ayudar a las personas a sobrellevar la adversidad a través de servicios de protección social básica. iii) proteger los trabajos, las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores informales a través de apoyo financiero y programas de recuperación. iv) guiar el estímulo fiscal y financiero necesario para que las políticas macroeconómicas protejan a los más vulnerables y fortalezcan las respuestas multilaterales y regionales. v) promover la cohesión social e invertir en sistemas de apoyo y resiliencia dirigidos por la comunidad. <p>Como se observa en el cuadro 4, las medidas de protección sobre las que hace énfasis la CEPAL, coinciden con las que ha adelantado el Gobierno Nacional desde que se declaró la emergencia, respecto a las transferencias monetarias, se creó un nuevo programa denominado “ingreso solidario” y se han venido extendiendo los existentes, el reto de la cobertura y montos siguen siendo los más debatidos dada la relevancia que tienen en los ingresos de los colombianos.</p> <p>Así las cosas, siempre será deseable proveer a la población colombiana de las ayudas a través de transferencias monetarias que permitan reducir riesgos de pobreza.</p> <p>⁴ Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, CEPAL mayo de 2020 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf</p>

Cuadro 4. Medidas de protección social para hacer frente al Covid - 19

Transferencias monetarias ⁴	Transferencias en especie	Suministro de servicios básicos	Protección social para trabajadores formales	Otros apoyos directos a personas y familias
<ul style="list-style-type: none"> Nuevos programas de transferencias monetarias Extensión de las existentes (antidotos de entregas, ampliación de montos y cobertura) 	<ul style="list-style-type: none"> Alimentos Medicamentos Mascarillas Productos de aseo 	<ul style="list-style-type: none"> Suspensión o exoneración del pago de cuentas: Agua Electricidad Gas TIC (teléfono, Internet, TV) 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de la exposición al COVID-19 (teletrabajo) Protección de ingresos y puestos de trabajo (seguros de desempleo, licencias, prohibición de despidos) 	<ul style="list-style-type: none"> Ayudas tributarias Facilidad de pago de créditos e hipotecas Control de precios

Fuente. CEPAL. Informe especial Covid - 19

Como se observa en el cuadro 4, las medidas de protección sobre las que hace énfasis la CEPAL, coinciden con las que ha adelantado el Gobierno Nacional desde que se declaró la emergencia, respecto a las transferencias monetarias, se creó un nuevo programa denominado "ingreso solidario" y se han venido extendiendo los existentes, el reto de la cobertura y montos siguen siendo los más debatidos dada la relevancia que tienen en los ingresos de los colombianos.

Así las cosas, siempre será deseable proveer a la población colombiana de las ayudas a través de transferencias monetarias que permitan reducir riesgos de pobreza.

IV. Sobre el Compromiso con los Hogares colombianos

La política nacional permanente del ingreso mínimo garantizado, denominada Ingreso Solidario, manifiesta las consideraciones estructurales que requiere el país para atender las necesidades de ingreso por parte de los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Sobre los hechos evidentes de una de las crisis más profundas que deja el Covid - 19, que llevó a replantear la política económica de nuestro tiempo.

Para el gobierno nacional compromete un reto de grandes magnitudes, por cuanto involucra una recomposición de la economía colombiana a través de las reformas que para su efecto deben desarrollarse en virtud de la recuperación económica y la

solidez de los ingresos de los colombianos para no caer en un círculo vicioso de pobreza que puede terminar aumentando el tiempo en que nos encontremos frente a una fase de recuperación.

Por ello, no es necesario referirnos a los componentes fiscales que derivan de la aplicación de una política fiscal contra cíclica cuyos resultados en el corto plazo harán posible trazar la ruta del bienestar social y el desarrollo económico.

- Desde el punto de vista fiscal, compromete recursos adicionales que permitan ampliar el número de hogares que reciben las transferencias monetarias no condicionadas a través del ingreso solidario, ajustando los términos para el fortalecimiento de los ingresos de los hogares colombianos.

Es evidente que se tenga que contemplar una reforma fiscal que permita corregir los desfases de ingresos de la nación para financiar programas sociales que consisten en el giro directo de recursos, para ello, es pertinente ajustar la reglamentación en el financiamiento, correlacionada con los impactos esperados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- La austeridad seguirá siendo un camino positivo en la medida que el gobierno nacional procure la distribución del gasto administrativo en forma eficiente, con el mínimo costo social lo cual permita ahorrar recursos de hasta el 0.5% del PIB. Con lo cual deberán reducirse al máximo los gastos de funcionamiento que sean ociosos o de los cuales se pueda prescindir.
- Hay que propender por la conservación del empleo en vista que las nóminas no tiendan hacia recortes masivos de personal, lo que deterioraría el mercado laboral y la función de salarios. Mantener la demanda, siempre funcionara positivamente para distribuir ingresos entre la población.
- Continuar con el desarrollo de los programas sociales de transferencias monetarias que han permitido amortiguar los choques de la demanda provenientes de la reducción de ingresos en la población.
- Proveer de la liquidez necesaria que requiere la economía colombiana a través de inversiones en sectores que empleen un alto nivel de mano de obra.
- Mantener la estabilidad macroeconómica para permitirse tener herramientas de financiamiento de largo plazo, apalancadas por la seguridad de las inversiones en el país.

- Fortalecer los sectores productivos de mayor demanda de mano de obra a fin de expandir la producción interna y generar excedentes para la economía nacional.
- Procurar la mayor proporción de gasto contra cíclico para responder a los compromisos de transferencias monetarias en los diferentes programas.
- Focalizar los programas sociales hacia la población más vulnerable.
- Implementar un plan económico de choque que permita la pronta recuperación de la senda de crecimiento económico.

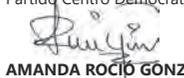
En las consideraciones actuales del presente proyecto de ley, los senadores aquí firmantes radican esta importante iniciativa en beneficio de los hogares colombianos.

De los Senadores de la República,

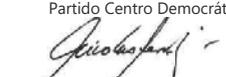

CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ
Senador de la República

Partido Centro Democrático


PAOLA ANDREA HOLGUÍN
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

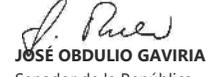

AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ
Senadora de la República
Partido Centro Democrático


ALVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático


NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

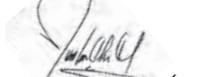

MARIA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático


CARLOS MANUEL MEISEL
Senador de la República
Partido Centro Democrático


JOSÉ OBDULIO GAVIRIA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

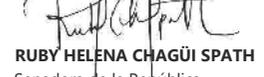

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático


HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático


CARLOS FELIPE MEJÍA
Senador de la República
Partido Centro Democrático

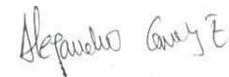

PALOMA SUSANA VALENCIA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático


FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

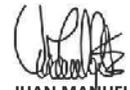
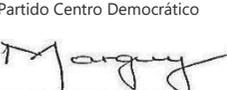
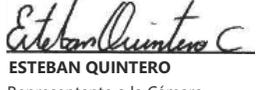
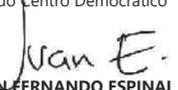
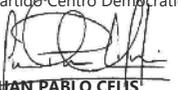
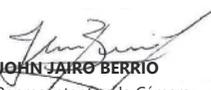
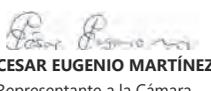
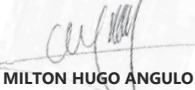

RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

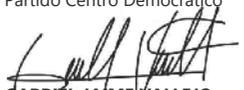

JOHN HAROLD SUÁREZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático


GABRIEL JAIME VELASCO
Senador de la República
Partido Centro Democrático


ALEJANDRO CORRALES
Senador de la República
Partido Centro Democrático

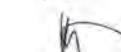
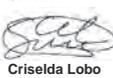
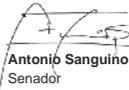

YENICA ACOSTA
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

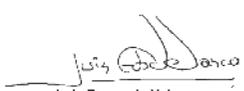
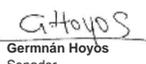
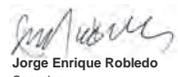
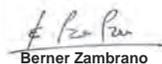
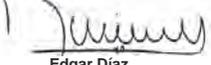
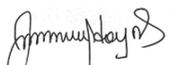
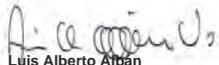
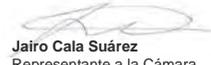
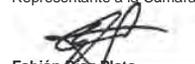
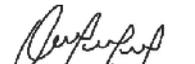
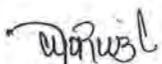
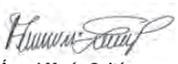
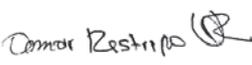
 JUAN MANUEL DAZA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 OSCAR DARIO PEREZ Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 EDWIN ALBERTO VALDÉS Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 MARGARITA RESTREPO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 JOSÉ JAIME USCATEGUI Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 ESTEBAN QUINTERO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 JAIRO CRISTANCHO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 JOSÉ VICENTE CARREÑO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 JUAN FERNANDO ESPINAL Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 JUAN PABLO CELIS Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 JUAN DAVID VÉLEZ Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 EDWARD DAVID RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 ENRIQUE CABRALES BAQUERO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 JOHN JAIRO BERRÍO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 RUBÉN DARIO MOLANO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 HERNÁN GARZÓN Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 CESAR EUGENIO MARTÍNEZ Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 MILTON HUGO ANGULO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 ÁLVARO HERNÁN PRADA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 LUIS FERNANDO GÓMEZ Representante a la Cámara	 JHON JAIRO BERMUDEZ Representante a la Cámara	 GUSTAVO LONDOÑO Representante a la Cámara	 JENNIFER KRISTIN ARIAS Representante a la Cámara

 GABRIEL JAIME VALLEJO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 OSCAR VILLAMIZAR Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES Bogotá D.C., 20 de julio de 2020 Señor Presidente: Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 044/20 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA NACIONAL DE INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO A TRAVÉS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS FOCALIZADAS EN HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA DENOMINADA INGRESO SOLIDARIO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ, ÁLVARO URIBE VÉLEZ, PAOLA ANDREA HOLGUÍN, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA, CARLOS MEISEL, NICOLAS ARAÚJO, JOSÉ OBDULIO GAVIRIA, RUBY HELENA CHAGUI, SANTIAGO VALENCIA, JOHN HAROLD SUÁREZ, HONORIO HENRÍQUEZ, GABRIEL VELASCO, CARLOS FELIPE MEJÍA, ALEJANDRO CORRALES, PALOMA VALENCIA, LUIS E. DIAZ GRANADOS, EFRAIN CEPEDA SARABIA, ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI; y los Honorables Representantes YENICA ACOSTA, JUAN MANUEL DAZA, OSCAR DARIO PÉREZ, JOSÉ JAIME USCATEGUI, ESTEBAN QUINTERO, JUAN FERNANDO ESPINAL, JUAN PABLO CELIS, ENRIQUE CABRALES, JOHN JAIRO BERRÍO, HECTOR ANGEL ORTIZ, CÉSAR EUGENIO MARTÍNEZ, LUIS FERNANDO GÓMEZ, JHON JAIRO BERMÚDEZ, EDWIN ALBERTO VALDÉS, MARGARITA RESTREPO, JAIRO CRISTANCHO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, JUAN DAVID VÉLEZ, EDWARD DAVID RODRÍGUEZ, RUBÉN MOLANO, HERNÁN GARZÓN, MILTON ANGULO, ÁLVARO PRADA, GUSTAVO LONDOÑO, JENNIFER ARIAS, GABRIEL JAIME VALLEJO, OSCAR VILLAMIZAR, EDWIN BALLESTEROS, RICARDO FERRO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales. GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020 De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso. CÚMPLASE EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA ARTURO CHAR CHALJUB SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA GREGORIO ELJACH PACHECO	
 EDWIN BALLESTEROS Representante a la Cámara Partido Centro Democrático	 RICARDO FERRO Representante a la Cámara Partido Centro Democrático		
 LUIS E. DIAZ GRANADOS Senador de la República Partido Cambio Radical	 EFRAIN JOSÉ CEPEDA Senador de la República Partido Conservador		
 ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI Senador de la República Partido de la U.			

PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2020 SENADO

por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 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 decreta el pago de la renta básica de emergencia.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020</p> <p style="text-align: center;">POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 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 DECRETA EL PAGO DE LA RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar y adicionar el Decreto Legislativo 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 ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias de este programa, así como de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y Jóvenes en Acción, hasta alcanzar una renta básica de emergencia 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 artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas – Programa Ingreso Solidario. Créase el Programa de Ingreso Solidario 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 los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios 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 por un periodo de cinco (5) meses. Estas transferencias monetarias no condicionadas, junto con las transferencias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA constituirán una renta básica de emergencia por cinco (5) meses.</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 seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas. Los hogares a los que pertenecen estos beneficiarios recibirán las transferencias dispuestas, a las cuales se deberá sumar la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del presente Decreto Legislativo y el monto total mensual de estas transferencias durante el periodo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Legislativo. En cualquier caso, el monto total de las transferencias recibidas por cada hogar durante este periodo deberá ser igual al monto establecido en el artículo 9 del presente Decreto Legislativo.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación - DNP determinará mediante acto administrativo el listado de las personas beneficiarias del Programa de Ingreso Solidario 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 Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario.</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 518 de 2020.</p> <p>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 Ingreso Solidario 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 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</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 Ingreso Solidario 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.</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 Ingreso Solidario, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción durante el periodo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Legislativo y hasta tanto se agote el 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. El total de hogares cubiertos por los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario será de hasta 9 millones durante el periodo de cinco (5) meses contemplado en el presente decreto legislativo.</p> <p>ARTÍCULO 3. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:</p> <p>Artículo 8. Periodicidad de las transferencias. Las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia se harán de manera mensual, por un periodo de cinco (5) 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 sanitaria desatada.</p> <p>ARTÍCULO 4. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:</p> <p>Artículo 9. Monto de las transferencias. El monto mensual de las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia será variable, así: corresponderá a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) durante los tres primeros meses y al 50% de un SMLMV el cuarto y quinto mes.</p>	<p>ARTÍCULO 5. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 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 constitutivas de la renta básica de emergencia incumplan las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 del presente Decreto Legislativo.</p> <p>ARTÍCULO 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p> <p>De las y los congresistas.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p> Iván Marulanda Senador</p> <p> Iván Cepeda Senador</p> <p> Temístocles Ortega Senador</p> <p> Gustavo Bolívar Senador</p> <p> Roy Barreras Senador</p> <p> Alexander López Senador</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p> Rósevelt Rodríguez Senador</p> <p> Guillermo García Realpe Senador</p> <p> Criselda Lobo Senadora</p> <p> Antonio Sanguino Senador</p> <p> Rodrigo Lara Senador</p> <p> Richard Aguilar Senador</p> </div> </div>

 <p> Luis Fernando Velasco Senador</p> <p> Angélica Lózano Senadora</p> <p> Julián Gallo Senador</p> <p> Germán Hoyos Senador</p> <p> Rodrigo Villalba Senador</p> <p> Jorge Eduardo Londoño Senador</p> <p> Horacio José Serpa Senador</p> <p> Alberto Castilla Senador</p> <p> Wilson Arias Senador</p> <p> Jorge Guevara Senador</p> <p> Jorge Enrique Robledo Senador</p> <p> Aida Avella Senador</p> <p> EDGAR ENRIQUE PAZACÓN MIZRAHI Senador</p> <p> Maritza Martínez Senadora</p> <p> Victoria Sandino Senadora</p> <p> Andrés Cristo Senador</p>	<p> Feliciano Valencia Senador</p> <p> Iván Darío Agudelo Senador</p> <p> Juan Luis Castro Senador</p> <p> Iván Náme Senador</p> <p> Jaime Durán Barrera Senador</p> <p> Armando Benedetti Senador</p> <p> John Besaile Senador</p> <p> Israel Zúñiga Senador</p> <p> Julián Bedoya Senador</p> <p> JOSÉ RITTER LÓPEZ Senador</p> <p> Berner Zambrano Senador</p> <p> Sandra Ortiz Senadora</p> <p> José Aulo Polo Senador</p> <p> Mario Castaño Senador</p> <p> Pablo Catatumbo Senador</p> <p> Edgar Díaz Senador</p>
<p> José Alfredo Gnecco Senador</p> <p> Mauricio Gómez Amín Senador</p> <p> Abel David Jaramillo Representante a la Cámara</p> <p> Jhon Jairo Hoyos Representante a la Cámara</p> <p> Luis Alberto Alban Representante a la Cámara</p> <p> Cesar Ortiz Zorro Representante a la Cámara</p> <p> Juanita Goebert Representante a la Cámara</p> <p> Wilmer Leal Representante a la Cámara</p> <p> Katherine Miranda P. Representante a la Cámara</p> <p> Jairo Cala Suárez Representante a la Cámara</p> <p> Ángela María Robledo Gómez Representante a la Cámara</p> <p> CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara</p> <p> Anatolio Hernández Representante a la Cámara</p> <p> Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara</p>	<p> Oscar Tulio Lizcano Representante a la Cámara</p> <p> Jhon Arley Murillo Benítez Representante a la Cámara</p> <p> Catalina Ortiz Representante a la Cámara</p> <p> Jaime Rodríguez Contreras Representante a la Cámara</p> <p> Laura Fortich Sánchez Senadora</p> <p> Neyla Ruiz Correa Representante a la Cámara</p> <p> Elizabeth Jay-Pan Representante a la Cámara</p> <p> Ángel María Gaitán Representante a la Cámara</p> <p> Omar Restrepo Representante a la Cámara</p> <p> CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento de Putumayo</p>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) Antecedentes

Desde el pasado mes de abril, cuando la pandemia apenas estaba llegando a Colombia y se había decretado recientemente el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población, desde varios sectores del Congreso de la República hicimos un llamado para que el Gobierno nacional acompañara las medidas restrictivas de la libertad y la movilidad con una renta básica de emergencia que les permitiera a los colombianos más pobres pasar los días de aislamiento sin hambre.

Si bien inicialmente el Gobierno nacional mostró interés en la propuesta de varios senadores, estas negociaciones, que se tomaron varias semanas, no llegaron a ningún acuerdo y los meses de aislamiento transcurrieron sin el establecimiento de una renta básica de emergencia, mientras millones de colombianos sufrían las nefastas consecuencias económicas de la pandemia y pasaban hambre.

Ante la falta de interés del Gobierno nacional, y actuando con base en las facultades que el artículo 215 le confiere al Congreso de la República para modificar, adicionar y derogar decretos legislativos expedidos en el marco de la Emergencia Económica, el pasado 27 de mayo, 53 senadores de la República presentamos un proyecto de ley que buscaba establecer una renta básica de emergencia por un monto de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) para nueve (9) millones de hogares, por un periodo de (3) meses, con el objetivo de garantizarles a los colombianos una vida digna durante los meses más difíciles de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19.

A pesar de la buena disposición de los senadores de la Comisión Tercera de Senado, donde el proyecto fue repartido a principios de junio, por tiempos resultó imposible aprobar en primer debate el proyecto de ley de renta básica de emergencia. Esto, lamentablemente, significó para millones de colombianos otros meses de dificultad económica.

En dicho proyecto, además de buscar garantizar una renta básica para los hogares más pobres y vulnerables, se contemplaba la transferencia de un alivio económico equivalente para los trabajadores de micronegocios y profesionales independientes, con el objetivo primordial de proteger empleos. Sin embargo, con el paso de los meses y la inacción estatal, la población de estos empleos estructurados se fue abajo y pasó a hacer parte de los hogares más pobres y vulnerables del país, por lo que esta nueva propuesta solo contempla transferencias a dichos hogares y no a micronegocios.

Si bien desde abril se han ido reactivando los distintos sectores de la economía, esta todavía camina a media marcha. Así mismo, las familias más pobres y vulnerables son quienes más han sufrido las consecuencias de la crisis, que además cada día parece más larga. En ese sentido, los senadores abajo firmantes presentamos nuevamente un proyecto de ley que pretende que el

Estado le garantice hasta a 9 millones de colombianos una vida digna, a través del pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por 3 meses, y el 50% de un SMLMV por otros dos meses.

Esta nueva propuesta contempla un periodo de cinco (5) meses, pues además de garantizarles a los hogares colombianos más pobres y vulnerables una vida digna, también pretende ayudar en la reactivación económica del país, inyectando recursos a la economía con el objetivo de aumentar así el consumo interno.

II) Introducción y objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa tiene como finalidad que el Estado colombiano sea el garante de los derechos de los colombianos a la salud y la vida digna durante la pandemia de COVID-19. Para ello, se pretende modificar el decreto 518 de 2020, con el objetivo de ampliar la cobertura y aumentar el monto de las transferencias del programa Ingreso Solidario, así como de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y Jóvenes en Acción, hasta alcanzar una renta básica de emergencia de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.

La pandemia de COVID-19 ha removido los cimientos mismos sobre los cuales hemos construido nuestra nación y nos ha puesto a prueba como sociedad. Nunca antes la humanidad se había enfrentado a una crisis de estas dimensiones. Por ello, resulta urgente que el Estado colombiano actúe con agilidad y eficacia, pues de lo contrario cuando la fase aguda de esta crisis pase, nos vamos a encontrar con una economía destruida, una sociedad golpeada y un Estado extremadamente débil. La historia de Colombia nos ha puesto de presente que si el Estado no hace presencia en el territorio, el monopolio de la fuerza - y con el del del dominio - se rompe y termina siendo ejercido por grupos al margen de la ley. Es entonces fundamental en este momento que el Estado colombiano haga presencia y actúe como garante de la vida digna de los colombianos y el mantenimiento del aparato económico que con tanto esfuerzo hemos construido como nación.

Para ello, la propuesta central consiste en ampliar a la totalidad de hogares pobres y vulnerables del país las transferencias monetarias actuales, de manera que durante cinco (5) meses, su monto aumente de la siguiente manera: los primeros tres (3) meses hasta un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y el cuarto y quinto mes hasta 50% de un (1) SMLMV.

Es claro, por otra parte, que estas medidas tienen un enorme costo. Sin embargo, consideramos que corresponden al daño enorme que han sufrido las familias y la economía, así como al riesgo de que ese daño sea aún mayor y hasta irreparable. Son urgentes y su materialización es inaplazable, por lo que 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.

Si bien la financiación inmediata se haría primordialmente a través de un préstamo del Banco de la República, además de los créditos internacionales que ya empiezan a llegar al país, es de gran importancia reformar el sistema tributario para que sea más progresivo, eficiente y equitativo, de acuerdo con el artículo 363 de la Constitución Política, además de suspender los beneficios y exenciones que permean hoy el sistema tributario colombiano. También se requiere reducir los gastos de funcionamiento que no sean indispensables, reasignar gastos del presupuesto nacional de proyectos aplazables y los cancelados como consecuencia de la emergencia y refinanciar la deuda pública.

En ese sentido, tal como lo anunciamos desde meses atrás, estamos presentando un proyecto de reforma tributaria estructural que le permita a Colombia financiar las medidas adoptadas para mitigar las consecuencias negativas de la crisis. La columna vertebral de esta reforma está estructurada alrededor de: i) un impuesto progresivo al patrimonio de las personas naturales para patrimonios líquidos a partir de \$3.000 millones, ii) un impuesto progresivo al patrimonio para personas jurídicas a partir de \$43.000 millones, iii) un impuesto progresivo a los dividendos con tarifas mayores a las actuales para los dividendos superiores a \$25 millones, iv) un impuesto progresivo a las herencias con tarifas entre el 10% y el 25% para herencias superiores a \$500.000.000 y v) la eliminación de los beneficios aprobados en la ley 2010 del 2019 y la limitación a las rentas exentas, a los descuentos tributarios y a las deducciones especiales.

III) Justificación

A) Justificación económica

A la fecha, después de cuatro meses de iniciada la emergencia sanitaria, Colombia vive hoy su peor crisis económica de su historia. La tasa de desempleo del mes de mayo aumentó en 11 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 21,4%, la más alta de los últimos 20 años. Sin embargo, si se incluyen los 4,9 millones de trabajadores colombianos que abandonaron el mercado laboral, la tasa de desempleo se ubicaría por encima del 30%. Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes¹, 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 en un aumento de la desigualdad del 0,509 a 0,574 en el coeficiente de Gini. Esta situación equivaldría a un retroceso de 20 años en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por su parte, la CEPAL, en sus últimas proyecciones estima que la pobreza extrema en el país en el 2020 podría aumentar 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%².

¹ Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, Mayo del 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/bol_empleo_may_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
³ El desafío social en tiempos del COVID-19, CEPAL, 12 de Mayo del 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4552715/S2000325_es.pdf

A nivel macroeconómico, si bien aún no se tienen los resultados del segundo trimestre, el PIB del primer trimestre de este año se redujo en un 2,4% frente al último trimestre del 2019 aun cuando las medidas de confinamiento obligatorio solo afectaron los últimos quince días de este trimestre. De igual modo, las exportaciones en abril se redujeron en un 40,3% y la inflación en mayo disminuyó en 0,38% 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 este año se contraiga entre un 2% y un 7,9%.

Tabla 1. Proyecciones de crecimiento para el año 2020

FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo
-2,4%	-2,6%	-7,9%	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.

Antes de la crisis, de los 22,3 millones de personas ocupadas había 12,2 millones de trabajadores informales en el país, equivalentes al 54,7% de la población ocupada⁴. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)⁵ y el 67% de los hogares eran pobres o vulnerables con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos mensuales. Situación que, como ya se mencionó, se ha deteriorado sustancialmente desde el inicio de la crisis. En efecto, según un estudio de la Universidad de los Andes, en Colombia hay actualmente 9 millones de trabajadores en actividades vulnerables a la crisis. De estos, 6 millones están en actividades informales⁶. Según otro estudio de la misma universidad, dependiendo del número de meses que se prolongue el confinamiento se podrían perder entre 8.2 y 10.5 millones de empleos en total⁷.

⁴ Boletín Técnico Producto Interno Bruto I trimestre 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_Itrim20_produccion_y_gasto.pdf
⁵ Boletín Técnico Exportaciones Mayo 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_may20.pdf
⁶ Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Junio 2020, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/IPC/bol_IPC_jun20.pdf
⁷ 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_dic19_feb20.pdf
⁸ Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional en Colombia 2018, Mayo 2019, DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bl_pobreza_monetaria_18.pdf
⁹ 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
¹⁰ 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

Si bien, como se muestra en la tabla siguiente, el Gobierno nacional ha reforzado los programas de transferencias monetarias, aumentando el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor; adelantando el programa de devolución del IVA; y creando el programa de Ingreso Solidario para los hogares pobres y vulnerables que no se encontraban cubiertos por los otros programas; 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. En efecto, según un estudio publicado por la facultad de Economía de la Universidad Nacional, si se considera la pérdida de ingreso 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 años¹¹.

Además, vale la pena resaltar que los montos establecidos por el Gobierno nacional se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria. En efecto, mientras que la línea de pobreza *por persona* es de 257 mil pesos, las transferencias *por hogar* varían entre 80.000 mil pesos y 350.000 mil pesos. Teniendo en cuenta que en Colombia cada hogar tiene en promedio 3,3 personas, incluso la transferencia actual del Gobierno nacional por el monto más alto (del programa Jóvenes en Acción) está muy por debajo de la línea de pobreza una vez se divide el total de la transferencia por el número de personas por hogar.

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 5 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

¹¹ 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/mediafiles/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf>

Devolución del IVA	\$75.000	3.200.000	1.000.000	\$80	\$240
TOTAL		20.153.797	6.298.062	\$1207	\$6035

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ante este panorama, consideramos vital garantizar la supervivencia de los hogares más vulnerables durante el tiempo que dure la crisis a través de una Renta Básica de Emergencia por un periodo inicial de cinco meses. De esta manera esperamos, por un lado, garantizar las necesidades básicas de los hogares pobres y vulnerables durante el tiempo que duren las disrupciones 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 su tejido empresarial y acelerar la recuperación económica.

Teniendo en cuenta que, según el DANE, la línea de pobreza monetaria por persona es de 257.433 pesos mensual y que en promedio cada hogar está compuesto por 3,3 personas, un ingreso de un salario mínimo por hogar les permitiría a estos hogares mantenerse justo por encima de la pobreza durante el periodo que dure la crisis.

Con este programa se busca beneficiar a cerca de 9 millones de hogares pobres y vulnerables, equivalentes a aproximadamente 30 millones de colombianos, es decir más del 60% de la población del país. 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.

El costo fiscal de este programa se estima en 6,3 billones de pesos al mes en promedio, es decir 31 billones de pesos por un periodo de cinco meses, equivalentes al 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 cinco meses es de cerca de 5 billones de pesos, el costo neto del programa sería de alrededor de 26 billones de pesos o 2,5% del PIB.

Es claro que estas medidas tienen enorme costo. Sin embargo, corresponden al daño enorme que han sufrido las familias y la economía, así como al riesgo de que ese daño sea aún mayor y hasta irreparable si no se actúa con determinación y a tiempo. Por lo mismo 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.

¹² Ver: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

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 moderado¹³. Esta medida podría acompañarse de un refinanciamiento de la deuda existente, con el fin de aliviar el peso que ocupa el pago 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 PGN¹⁴. 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, presentamos a consideración del Congreso un proyecto de Reforma Tributaria en línea con el mandato Constitucional de que el sistema tributario tiene que ser progresivo, equitativo y eficiente.

La columna vertebral de esta reforma está estructurada alrededor de: i) un impuesto progresivo al patrimonio de las personas naturales para patrimonios líquidos a partir de \$3.000, ii) un impuesto progresivo al patrimonio para personas jurídicas a partir de \$43.000 millones, iii) un impuesto progresivo a los dividendos con tarifas mayores a las actuales para los dividendos superiores a \$25.000.000, iv) un impuesto progresivo a las herencias con tarifas entre el 10% y el 25% para herencias superiores a \$500.000.000 y v) la eliminación de los beneficios aprobados en la ley 2010 del 2019 y la limitación a las rentas exentas, a los descuentos tributarios y a las deducciones especiales.

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

¹³ Según el Fondo Monetario Internacional, el endeudamiento promedio como porcentaje del PIB de las economías de ingresos medios y emergentes es del 61,97%; el de las economías de ingresos medios y emergentes de América Latina es del 77,9% y el de los países avanzados es del 122,38%. En contraste, el de Colombia es del 57,7%. Disponible en: https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVCEC/FM_FMG/FM_LIDC

¹⁴ Portal de Transparencia Económica. Disponible en: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Infografia>

promedio de la OCDE es del 20,4%¹⁵. Así, es claro que el Gobierno colombiano cuenta con el espacio suficiente para ampliar su recaudo y así financiar medidas como las aquí propuestas.

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 enfriamiento 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 irremediable 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.

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."*¹⁶

¹⁵ Global Revenue Statistics Database, OCDE, 2020. Disponible en: <https://stats.oecd.org/>

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999.

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.

IV) Explicación del texto propuesto

Por las razones expuestas anteriormente, tal y como se estipula en el artículo primero, el presente proyecto de ley busca modificar el Decreto 518 del 2020 con el fin de ampliar la cobertura y aumentar el monto de las transferencias del programa Ingreso Solidario, así como de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y Jóvenes en Acción, hasta alcanzar una renta básica de emergencia de manera que el Estado garantice hasta a 9 millones de hogares una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid-19.

El artículo 2 modifica el título del Decreto 518 del 2020 con el fin de incorporar los siguientes cambios al programa Ingreso Solidario: i) incluir todos los hogares pobres y vulnerables del país, y ii) establecer un período de transferencias de cinco (5) meses.

Así mismo, se precisa que los beneficiarios 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 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 monto mensual de la renta mínima de emergencia. De esta manera, se garantiza, por un lado, que el monto de la Renta Básica de Emergencia incorpore los montos que estos hogares ya están recibiendo y, por otro lado, que estos programas sigan vigentes una vez termine el programa de Renta Básica de Emergencia.

Adicionalmente, se modifica el párrafo primero del artículo con el fin de precisar que los funcionarios a cargo de la implementación del programa no serán responsables de equivocaciones en el desembolso de las transferencias a menos de que se compruebe que hubo complicidad por parte de los funcionarios para otorgar las transferencias de manera fraudulenta.

El artículo 3, por su parte, establece que las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia se harán de manera mensual, por un periodo de cinco (5) meses, sin perjuicio de que la medida pueda extenderse en el tiempo de acuerdo a las circunstancias.

Finalmente, el artículo 4 dispone que el monto mensual de las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia será variable, así: corresponderá a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) durante los tres primeros meses y al 50% de un SMLMV el cuarto y quinto mes.

De las y los congresistas.


Iván Marulanda
Senador


Roosevelt Rodríguez
Senador


Iván Cepeda
Senador


Guillermo García Realpe
Senador


Temistocles Ortega
Senador

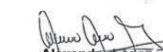

Criselda Lobo
Senadora


Gustavo Bolívar
Senador

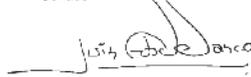

Antonio Sanguino
Senador

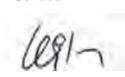

Roy Barreras
Senador

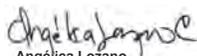

Rodrigo Lara Restrepo
Senador

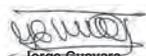

Alexander López
Senador


Richard Aguilar
Senador


Luis Fernando Velasco
Senador


Wilson Arias
Senador

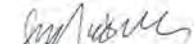

Angélica Lozano
Senadora

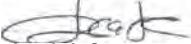

Jorge Guevara
Senador

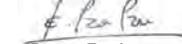

Iván Darío Agudelo
Senador

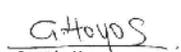

JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador

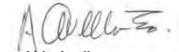

Julián Gallo
Senador


Jorge Enrique Robledo
Senador


Juan Luis Castro
Senador


Berner Zambrano
Senador


Germán Hoyos
Senador


Aida Avella
Senadora

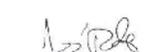

Iván Name
Senador

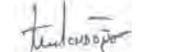

Sandra Ortiz
Senadora

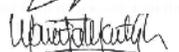

Rodrigo Villalba
Senador


EDGAR ENRIQUE BALACJO MIZRAHI
Senador de la República

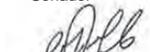

Jaime Durán Barrera
Senador

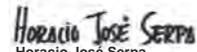

José Aulo Polo
Senador

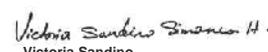

Jorge Eduardo Londoño
Senador

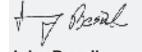

Maritza Martínez
Senadora

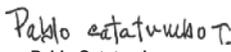

Armando Benedetti
Senador


Mario Castaño
Senador


HORACIO JOSÉ SERPA
Horacio José Serpa
Senador


Victoria Sandino
Senadora

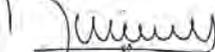

John Besaile
Senador


Pablo Catatumbo
Senador


Alberto Castilla
Senador


Andrés Cristo
Senador


Israel Zúñiga
Senador

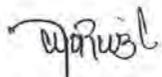
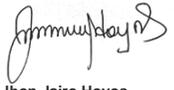
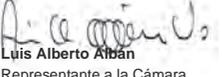
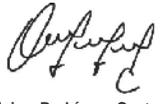
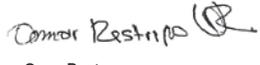

Edgar Díaz
Senadora


Feliciano Valencia
Senador


Julián Bedoya
Senador


José Alfredo Gnecco
Senador


Wilmer Leal
Representante a la Cámara

 Mauricio Gómez Amin Senador	 Katherine Miranda P. Katherine Miranda Representante a la Cámara	 Oscar Tulio Lizcano Representante a la Cámara	 Neyla Ruiz Correa Representante a la Cámara
 Abel David Jaramillo Representante a la Cámara	 Jairo Cala Suárez Representante a la Cámara	 Jhon Arley Murillo Benítez Representante a la Cámara	 Elizabeth Jay-Pan Representante a la Cámara
 Jhon Jairo Hoyos Representante a la Cámara	 Ángela María Robledo Gómez Representante a la Cámara	 Catalina Ortiz Representante a la Cámara	 Ángel María Gaitán Representante a la Cámara
 Luis Alberto Albán Representante a la Cámara	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara	 Jaime Rodríguez Contreras Representante a la Cámara	 Omar Restrepo Representante a la Cámara
 César Ortiz Zorro Representante a la Cámara	 Anatolio Hernández Representante a la Cámara	 Laura Fortich Sánchez Senadora	 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento de Putumayo
 Juanita Goebertus Representante a la Cámara	 Fabián Díaz Plata Representante a la Cámara		

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

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 054/20 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 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 DECRETA EL PAGO DE LA RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores IVÁN MARULANDA, ROOSVELT RODRÍGUEZ, IVÁN CEPEDA, GUILLERMO GARCÍA, TEMÍSTOCLES ORTEGA, CRISelda LOBO, GUSTAVO BOLÍVAR, ANTONIO SANGUINO, ROY BARRERAS, RODRIGO LARA, ALEXANDER LÓPEZ, RICHARD AGUILAR, LUIS FERNANDO VELASCO, WILSON ARIAS, ANGÉLICA LOZANO, JORGE GUEVARA, JULIÁN GALLO, JORGE ROBLEDO, GERMÁN HOYOS, AIDA AVELLA, RODRIGO VILLALBA, ENRIQUE PALACIO MIZRAHI, JORGE LONDOÑO, MARITZA MARTÍNEZ, HORACIO JOSÉ SERPA, VICTORIA SANDINO, ALBERTO CASTILLA, ANDRÉS CRISTO, FELICIANO VALENCIA, JULIÁN BEDOYA, IVÁN DARIO AGUDELO, JOSÉ RITTER LÓPEZ, JUAN LUIS CASTRO, BERNER ZAMBRANO, IVÁN NAME, SANDRA ORTIZ, JAIME DURÁN, JOSÉ AJULO POLO, ARMANDO BENEDETTI, MARIO CASTAÑO, JOHN BESALE, PABLO CATATUMBO, ISRAEL ZÚNIGA, EDGAR DÍAZ, JOSÉ ALFREDO GNECCO, MAURICIO GÓMEZ, LAURA FORTICH y los Honorables Representantes WILMER LEAL, KATHERINE MIRANDA, ABEL JARAMILLO, JAIRO CALA, JHON JAIRO HOYOS, ANGELA ROBLEDO, ALBERTO ALBÁN, ALBERTO CARREÑO, CÉSAR ORTIZ, ANATOLIO HERNÁNDEZ, JUANITA GOEBERTUS, FABIÁN DÍAZ, TULLIO LIZCANO, NEYLA RUIZ, ARLEY MURILLO, ELIZABETH JAY-PAN, CATALINA ORTIZ, ÁNGEL MARÍA GAITÁN, JAIME RODRÍGUEZ, OMAR RESTREPO, CARLOS ARDILA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO	
Gaceta número 588 - Viernes, 31 de julio de 2020	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 19 de 2020 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto 468 de 2020.....	1
Proyecto de ley número 27 de 2020 Senado, por medio del cual se deroga el Decreto 492 de 2020.....	5
Proyecto de ley número 33 de 2020 Senado, por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior.	7
Proyecto de ley número 44 de 2020 Senado, por medio del cual se implementa la política nacional de ingreso mínimo garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas focalizadas en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema denominada ingreso solidario.....	9
Proyecto de ley número 54 de 2020 Senado por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 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 decreta el pago de la renta básica de emergencia.	16