



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 948

Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 054 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.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 054/2020 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”.**

#### I. Antecedes del Proyecto de Ley

El proyecto de Ley de esta referencia sobre el que se sustenta el respetivo estudio, es una iniciativa congresional, presentada bajo la autoría de los Senadores de la República y Representantes a la Cámara: Iván Marulanda, Roosevelt Rodríguez, Iván Cepeda, Guillermo García Realpe, Temístocles Ortega, Criselda Lobo, Gustavo Bolívar, Antonio Sanguino, Roy Barreras, Rodrigo Lara Restrepo, Alexander López, Richard Aguilar, Luis Fernando Velasco, Wilson Arias, Angélica Lozano, Jorge Guevara, Julián Gallo, Jorge Enrique Robledo, Germán Hoyos, Aida Avella, Rodrigo Villalba, Edgar Palacio Mizrahi, Jorge Eduardo Londoño, Maritza Martínez, Horacio José Serpa, Victoria Sandino, Alberto Castilla, Andrés Cristo, Feliciano Valencia, Julián Bedoya, Iván Darío Agudelo, José Ritter López, Juan Luis Casto, Berner Zambrano, Iván Name, Sandra Ortiz, Jaime Durán Barrera, José Aulo Polo, Armando Benedetti, Mario Castaño, John besaile, Pablo Catatumbo, Israel Zúñiga, Edgar Díaz, José Alfredo Gnecco, Mauricio Gómez Amín, Wilmer Leal, Katherine Miranda, Abel David Jaramillo, Jairo Cala Suarez, Jhon Jairo Hoyos, Ángela Robledo, Luis Alberto Albán, Carlos Alberto Carreño, Cesar Ortiz, Anatolio Hernández, Juanita Goebertus, Fabián Díaz, Osar Tulio Lizcano, Neyla Ruíz, Jhon Arley Murillo, Elizabeth Jay-Pan, Catalina Ortiz, Ángel María Gaitán, Jaime Rodríguez Contreras, Omar Restrepo, Laura Fortich, Carlos Ardila,

Fue presentado por vez primera el 27 de mayo de 2020, publicado en la gaceta del Congreso N° 257/20 y surtió dos ponencia positivas, una de los Senadores ponentes Gustavo Bolívar, Germán Darío Hoyos, Iván Marulanda, publicada en la gaceta del congreso N° 337/2020, la segunda ponencia Alternativa, presentada por los Senadores, Ciro Alejandro Ramírez, Efraín Cepeda, Luis Eduardo Díazgranados, Egar Enrique Palacio, publicada en la gaceta N° 366/2020. El 20 de junio de 2020 fue archivado por tránsito de legislatura.

Al respecto, entre el 12 de junio y el 20 de junio se dieron las correspondientes deliberaciones en la Comisión Tercera del Senado de la República, con un número

amplio de reuniones sobre las que se basó un estudio profundo sobre la conveniencia de la modificación propuesta al Decreto Ley 518 de 2020 por medio del cual se creó el Programa Ingreso Solidario.

Las propuestas presentadas se basaron en dos circunstancias relevantes que trataban la misma materia en el siguiente sentido:

1. La radicación del proyecto de ley N° 310 de 2020 senado surgió por iniciativa de los senadores y representantes a la Cámara descritos en párrafos anteriores, con el fin de hacer una modificación al Decreto Ley 518 de 2020 que creó el ingreso solidario, las cuales tenían propósito de :

A) Cambiar el Nombre del Programa: Renta básica de Emergencia (RBE)

B) Ampliar su Cobertura: Hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad incluyendo micro negocios.

C) Ampliar el monto de las transferencias: equivalente a 1 SMMLV

El eje central de la propuesta es dimensionar el ingreso solidario a través de una Renta Básica de Emergencia con un monto de 1 smmlv por el tiempo estimado de 3 meses, el cual podría ser extendido, dados los mecanismos de ajuste que tuviera sobre los ingresos de los colombianos. Se consideró en primera instancia como respuesta de urgencia al empeoramiento de los ingresos de los hogares con mayor riesgo de profundizar su situación de pobreza. Sin embargo también buscaba incluir el micro-negocio a través de una figura productiva que podría ser formalizada a través de la percepción de la renta para los hogares vinculados con actividades económicas bajo la estructura descrita.

2. La focalización de un ingreso que deberá cumplir con la síntesis de bienestar a través de transferencias monetarias no condicionadas dado el mecanismo del ingreso solidario, esta vez adaptado a nuevas circunstancias.

El 20 de julio se radicó el proyecto de Ley N° 054 de 2020 Senado (sobre el que trata la presente ponencia) ajustado a cambios en la temporalidad, distribución y cierre de brechas para la focalización del ingreso, guardando en su mayor proporción la naturaleza de una Renta Básica de Emergencia.

Las características del proyecto de Ley N° 054 de 2020 son las siguientes:

- **Modificar el artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020 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**

<p>— 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> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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, <b>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 período de cinco (5) meses.</b> 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 <b>renta básica de emergencia por cinco (5) meses.</b></li> <li>• Se mantiene el monto en 1 SMMLV para la renta básica de emergencia, los beneficiarios que reciban transferencias monetarias de familias en acción, jóvenes en acción, Colombia mayor y devolución del IVA, se les sumará la diferencia hasta que alcancen el nivel de renta básica.</li> <li>• El proyecto de ley de Renta Básica de Emergencia se propone como el pago de 1 SMMLV durante los tres primeros meses y el 50% de un (1) SMMLV durante los meses cuarto y quinto.</li> <li>• Sanción por fallos administrativos hasta 3 SMMLV.</li> </ul> <p><b>II. MARCO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>El proyecto de Ley aquí en estudio, refiere su marco constitucional y legal al artículo 215 de la Constitución política de Colombia, así como al mismo decreto 518 de 2020, a la sentencia de la Corte Constitucional T-926 DE 1999 y al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todos ellos en virtud de la justificación sobre el riesgo económico de la población, orientado a través del beneficio de una RBE.</p> <p>Refiere el proyecto de ley sobre la Corte Constitucional: frente al derecho a una vida digna, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas oportunidades que <i>"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</i></p>	<p>y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia" (...)</p> <p>Finaliza el proyecto de ley con el objeto jurídico como se cita a pie de texto a continuación:</p> <p><i>"el presente proyecto de ley busca garantizar el derecho de los colombianos a la vida en condiciones dignas de existencia"</i></p> <p>No obstante de lo anterior, el proyecto no justifica jurídicamente los principios fiscales de responsabilidad, sostenibilidad, programación y focalización que puedan llevar al entendimiento sobre el impacto del gasto no solo como carga redistributiva del FOME sino como proyección futura sobre fuentes adicionales para su cobertura.</p> <p><b>III. Consideraciones del Ponente</b></p> <p>Sobre el particular, en esta ponencia se consideran algunas relaciones causales que difieren con la iniciativa que dio lugar al proyecto de ley, por considerar que puede ajustarse a una mayor precisión sobre la denominación de una renta básica de emergencia (RBE), cuyo concepto teórico no es ajeno a las medidas que se pueden generar en un estado de emergencia como el denominado por la presencia del virus Covid-19, que determinó cambios sustanciales a nivel mundial, debido a su manifestación como pandemia, afectando directamente las relaciones naturales del funcionamiento del mercado y las interacciones sociales que mantenía la población a través de las múltiples transacciones en la economía.</p> <p>La alteración sobre el ciclo de la economía a nivel mundial, afectó estrictamente la posibilidad de generar ingresos, así como la función recíproca de beneficios obtenidos por la actividad productiva y sus consecuentes relaciones entre la oferta y la demanda, aunado a lo anterior, incrementó los riesgos en la pérdida del empleo, la reducción acelerada de los ingresos de los trabajadores y las empresas y la paralización de la industria.</p> <p>De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud una pandemia se define como la propagación mundial de una nueva enfermedad, en este caso, proveniente del virus Sars-Cov-2 (Covid-19) que se propagó rápidamente al mundo, desde la zona geográfica de origen localizada en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei en china.</p> <p>Al respecto de la situación anterior el Gobierno Nacional emitió el decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró la emergencia Económica, social y ecológica en el</p>
<p>territorio nacional, identificando un escenario precario respecto de los ingresos de los trabajadores colombianos y sus familias, la caída del precio del petróleo por una ruptura de las negociaciones sobre la oferta en el OPEP, una subida abrupta en la tasa de cambio, originada por la cotización del barril de petróleo y la mayor incertidumbre en los mercados emergentes, la reducción del nivel de crecimiento económico, la contracción de la velocidad de la industria, las pérdidas ocasionadas por un desplazamiento negativo en la oferta y los inesperados escenarios de pérdidas en el sector real. Con ello, el Presidente de la República tomó las decisiones sobre una reprogramación del gasto, para conjurar los efectos negativos en la economía, así como en la configuración de los ingresos de los colombianos.</p> <p>Mediante la exposición del presupuesto fáctico y valorativo, se configuraron las medidas tendientes a reducir el riesgo en los escenarios económicos del país, así como en la preparación de las condiciones de salud pública a través de las cuales enfrentar la propagación acelerada del virus. Así las cosas, desde el momento cero (0) el gobierno nacional actuó con la responsabilidad fiscal inherente a los principios de un Estado Social de Derecho tal como lo establece el artículo 1° y 215° de la Constitución política de Colombia.</p> <p>En este orden de ideas, se configura una justificación para la presente iniciativa, basada en el deterioro de la economía y sus consecuencias negativas, relativas a la estabilidad de los ingresos y las condiciones de vida de la población colombiana, activando todos los mecanismos fiscales para salvaguardar a las familias, de ahí que deriven los programas establecidos por el gobierno nacional como se harán notar más adelante en esta ponencia.</p> <p>Respecto de lo anterior, es importante remitir el análisis a los efectos sobre la economía nacional que en el último informe del Banco de la república fueron presentados ante el Congreso de la República, informe que recopila las consideraciones del equipo técnico sobre las expectativas que se tienen para Colombia luego de la primera ola de eventos que motivaron cambios en el ciclo económico para el primer semestre de 2020 tal como se enumera a continuación:</p> <p>1. Contracción esperada para 2020 según el FMI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>Colombia</b> = -7.8% PIB</li> <li>&gt; <b>Chile</b> = -7.5% PIB</li> <li>&gt; <b>Brasil</b> = -9.1% PIB</li> <li>&gt; <b>México</b> = -10.5% PIB</li> <li>&gt; <b>Perú</b> = -13.9% PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>América Latina</b> = -9.4% PIB</li> <li>&gt; <b>Economías Avanzadas</b> = -8.0% PIB</li> <li>&gt; <b>Zona Euro</b> = -10.2% PIB</li> </ul> <p><b>2. Medidas de Política Monetaria tomadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Aumento de las operaciones de expansión monetaria transitoria</li> <li>&gt; Inyección de liquidez a la economía a través de compra de TES y títulos privados emitidos por establecimientos de crédito</li> <li>&gt; Reducción del encaje sobre depósitos bancarios</li> <li>&gt; Expansión del mercado cambiario sin afectar reservas internacionales</li> <li>&gt; Reducción de la tasa de interés en 175 puntos básicos, de 4.25% a 2.50%</li> <li>&gt; Recorte tasa de interés y expansión al mercado crediticio</li> </ul> <p><b>3. Inflación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Coherente con la evolución de los precios y meta del 3.0% anual.</li> <li>&gt; Presiones bajistas sobre nivel de precios debido a la caída de la demanda</li> <li>&gt; Inflación a junio = 2.19%</li> <li>&gt; Promedio de la inflación básica de año = 2.3%</li> <li>&gt; Inflación se redijo en todos los renglones de la canasta familiar</li> <li>&gt; Hacia 2021 la inflación repuntará al 3.0%</li> </ul> <p><b>4. Empleo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Contracción anual total del empleo = 24.5% (5.3 millones de empleos)</li> <li>&gt; En las 13 principales ciudades se ubicó en 27.9% (3 millones de empleos)</li> <li>&gt; Representa alrededor de la 4ta parte del nivel de empleo en el país</li> <li>&gt; Población inactiva = 29.0% (4.3 millones de inactivos)</li> <li>&gt; 19.9% tasa de desempleo total nacional y 23.8% TD para las 13 principales ciudades</li> </ul>

- > La flexibilización de aislamiento permitió aumentar en 930.000 los empleados y en las 13 ciudades, alrededor de 640.000 empleados
- > A finales de 2020, se prevé un retorno de la tasa de desempleo entre 16.5% y 19%
- > OCDE prevé una tasa de desempleo para finales del 2020 en 17.0%

**5. Balance externo**

- > Déficit en cuenta corriente a finales de 2020 se prevé en un nivel del 4.3% o menor
- > Los flujos de capital requeridos para el financiamiento del déficit externo provendrían de la inversión extranjera directa
- > el país mantendría acceso a los mercados internacionales de capitales, en un entorno de bajas tasas de interés y amplia liquidez.
- > Las reservas internacionales netas totalizaron USD 56.623,5 miles de millones, debido a la compra de divisas por USD 2.000 m al GNC + el rendimiento de las reservas internacionales del 13.6%
- > el 1 de mayo de 2020 el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional aprobó la renovación de la línea de crédito flexible (LCF) por un monto equivalente al 384% de la cuota de Colombia (USD 10.800 m). (No la ha utilizado)

**6. Perspectivas de crecimiento e inflación**

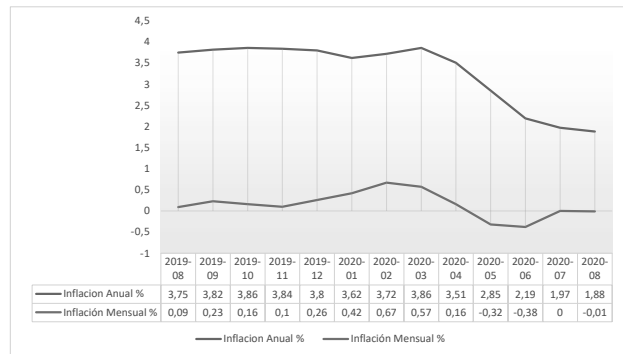
- > Flexibilización a partir de mayo permitió reactivación productiva la que paso de -20.5% en abril a -16.7% en mayo
- > Industrias manufactureras y construcción pasaron de una contracción de -50.12% en abril a -31.96% en mayo
- > A mayo la variación de la producción industrial fue de -26.2%
- > Caída del PIB para el segundo trimestre (abril, mayo, junio) del -16%
- > Segundo semestre continuará la recuperación paulatina de la actividad económica
- > Demanda externa se espera que continúe débil
- > Para todo el año, se estima que el crecimiento económico este en el rango de -6.0% y -10.0%
- > Inflación total para 2020 se estima entre el rango de 1.0% y 2.0%

**7. Entorno macroeconómico y medidas del BR 2020**

> Las proyecciones de crecimiento económico mundial por parte de varias instituciones reflejan:

- > FMI = -6.0% PIB
- > Banco Mundial = -5.2% PIB
- > OCDE = -6.0% PIB Y -7.6% si hay un nuevo brote.
- > Focus economicus = -3.8%
- > La tasa de interés de política monetaria en economías avanzadas está convergiendo al 0%
- > Para 2020 el equipo técnico del Banco de la República prevé una contracción del PIB de los principales socios comerciales en un rango entre -6% y -11%.

**Gráfico 1. Inflación anual y mensual 2019/08 – 2020/08**

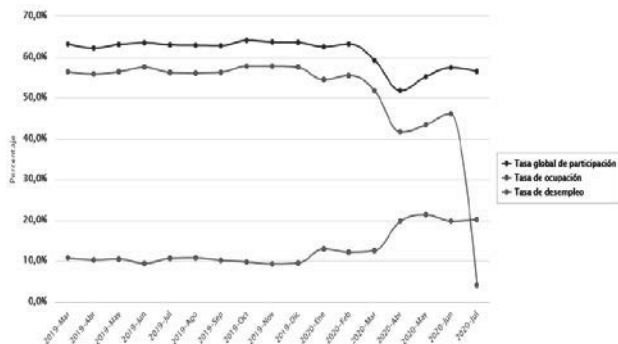


Fuente: Cálculos con base en BanRep

El comportamiento de la inflación como se observa en el gráfico 1, tuvo una fuerte caída, por debajo de las estimaciones de la meta de inflación, desde 2014 no se veía una reducción sustancial, motivada principalmente por la reacomodación del gasto de los hogares, que en el periodo comprendido de la cuarentena tuvo efectos sobre todo en el ítem de alimentos, sin embargo se deben considerar las preferencias de gasto en

consumo de otros bienes (no alimentos) que tuvieron impacto contractivo para el periodo observado. En las circunstancias actuales, al haber permanecido la economía cerrada por un periodo considerable de hasta 5 meses, (marzo – julio) la economía presentó variaciones en el nivel potencial de consumo, lo que redujo las expectativas sobre inflación anual y mensual para el periodo referido 2019-2020.

**Gráfico 2. Tasa global de participación, ocupación y desempleo (marzo 2019-julio 2020) nacional.**



Fuente: GEIH DANE

De acuerdo al gráfico 2, el mercado laboral tuvo una fuerte contracción durante el periodo de pandemia, lo que ocasiono una fuerte caída de la tasa de ocupación al nivel de 56% en marzo de 2019 a 46% en junio de 2020, no obstante para el mes de julio tuvo un efecto aun mayor de lo esperado. La tasa de desempleo entre marzo y julio experimentó uno de los mayores efectos negativos para la economía nacional, incrementándose en un valor del 20% con un efecto relativo equivalente al doble para el periodo de referencia, por su parte la tasa global de participación tuvo una caída del 59.2% a 56% entre marzo y julio de 2020. El efecto del cierre de la economía y la consecuente caída de las actividades industriales y empresariales, motivo al incremento del desempleo, ocasionando un mayor efecto de deterioro sobre los ingresos de la población.

El mayor efecto sobre los ingresos de los colombianos radica en la capacidad de conservar sus empleos al tiempo que las condiciones de la economía permiten demandar trabajo, no obstante el cierre de la economía trajo en menores resultados el comportamiento de la tasa de desempleo lo que obligó al gobierno nacional a revisar un paquete de ayudas que permitieran subsidiar los costos fijos de nómina de las empresas. De no haberlo hecho, el resultado hubiera sido como proporción de la desocupación mucho mayor de lo esperado.

**Tabla 1. Crecimiento económico variación anual / trimestral 2019-2020**

Actividad económica	Tasas de crecimiento		
	Serie original		Serie corregida de efecto estacional y calendario
	Anual	Año corrido	Trimestral
	2020-II <sup>o</sup> / 2019-II <sup>o</sup>	2020 <sup>o</sup> / 2019 <sup>o</sup>	2020 <sup>o</sup> - II / 2020 <sup>o</sup> - I
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,1	-4,0	-6,1
Explotación de minas y canteras	-21,5	-12,1	-18,5
Industrias manufactureras	-25,4	-13,2	-21,6
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado <sup>2</sup>	-8,6	-2,6	-10,9
Construcción	-31,7	-21,0	-24,8
Comercio al por mayor y al por menor <sup>3</sup>	-34,3	-16,5	-33,7
Información y comunicaciones	-5,2	-2,0	-4,1
Actividades financieras y de seguros	1,0	1,6	0,3
Actividades inmobiliarias	2,0	2,3	0,1
Actividades profesionales, científicas y técnicas <sup>4</sup>	-10,2	-3,9	-11,8
Administración pública, defensa, educación y salud <sup>5</sup>	-3,7	-0,6	-3,8
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios <sup>6</sup>	-37,1	-20,1	-34,9
<b>Valor agregado bruto</b>	<b>-15,7</b>	<b>-7,4</b>	<b>-15,8</b>
Total impuestos menos subvenciones sobre los productos	-16,0	-7,5	-14,5
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>-15,7</b>	<b>-7,4</b>	<b>-14,9</b>

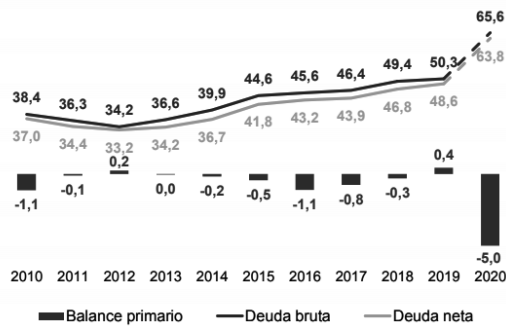
Fuente: Boletín técnico PIB Dane.

Como se observa en la tabla 1, se cumple para Colombia el supuesto sobre crecimiento económico para el segundo trimestre del año 2020, en las actividades generadoras de mayor empleo; industria, manufactureras, construcción y comercio tuvieron caídas considerables, producto de la primera fase de cuarentena, lo que

estimó una caída agregada del -15.7% relativa al mismo periodo del año anterior y del -14.9% relativa al año corrido 2020. Ello significó un deterioro de la actividad económica, desencadenando efectos sobre el empleo y las condiciones normales de la economía nacional.

En este orden de ideas, tal como se observa en las principales variables; inflación, empleo y PIB, las estimaciones para el país llevaron a un deterioro generalizado de las fuentes de ingreso de los colombianos al tiempo que definieron un nuevo panorama de contracción que llevó al gobierno nacional a estimar las proyecciones de la economía a escenarios radicalmente opuestos a lo previsto a inicio del año.

Gráfico 3. Deuda y Balance primario del GNC % PIB 2020



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo MHCP 2020

La revisión de las fuentes fiscales de gasto, llevo al gobierno nacional a suspender la regla fiscal, con lo cual el déficit se fijó en 8.2% del PIB, llevado al nivel de deuda esperado al 65.6% como porcentaje del PIB, el incremento de la deuda desacelera los efectos que tenga el crecimiento económico sobre la generación de ingreso, lo cual causa una pérdida en el nivel potencial de esta variable. Se estima su recuperación hacia 2028 con un proceso gradual que iniciaría en 2021 al desmontar los programas que cumplieron sus efectos en el 2020, es decir, el FOME.

No obstante, el crecimiento de la deuda a niveles muy por encima de lo permitido por la regla fiscal, llevará a una revisión de la deuda en el mediano y largo plazo sobre expectativas de ajuste que traerán cambios significativos sobre los ingresos de la nación y la proyección de gasto futura. Dado un escenario ampliamente contra cíclico por el periodo de pandemia. Es importante aclarar que el gobierno nacional comprometió recursos para el segundo semestre de 2020 para el programa ingreso solidario al extender su duración hasta el 31 de diciembre del año en curso.

IV. Consideraciones Fiscales.

**La propuesta de la Renta Básica de Emergencia es fiscalmente inconveniente, por cuanto podría poner en riesgo la sostenibilidad fiscal, en contravía del mandato del artículo 334 de la Constitución Política.** La norma señalada eleva a rango constitucional el principio que todas las Ramas y Órganos del Poder Público deben orientar sus acciones de conformidad con las consideraciones de sostenibilidad fiscal. En este caso, la propuesta prevista en el proyecto de ley sub examine de hacer uso de una operación de financiamiento a favor del Estado, según lo que prevé el artículo 373 constitucional, para financiar el programa de Renta Básica de Emergencia, podría generar una situación de iliquidez o insolvencia de las finanzas públicas, lo que comprometería gravemente la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus fines esenciales. En consecuencia, se recomienda no adoptar la propuesta señalada en el Proyecto de Ley 054 de 2020.

Lo anterior se sustenta en un análisis que se divide en dos partes, a saber: (i) las posibles consecuencias derivadas de solicitar un crédito con el Banco de la República; y (ii) la insostenibilidad de la deuda pública.

**Posibles consecuencias de una operación de financiamiento vía préstamo de última instancia y de mayores niveles de deuda pública**

En cuanto a la primera parte, se encuentra que la pérdida de confianza en la independencia del Banco Central puede: (i) cercenar la capacidad del Banco de la República en mantener la inflación controlada y restaría efectividad a los instrumentos de política monetaria; (ii) encarecería el costo de endeudamiento externo; (iii) podría generar una parada súbita en el flujo de capitales.

**La habilidad del Banco de la República de cumplir con las funciones que le han sido constitucional y legalmente otorgadas podría verse mermada por cuenta de la pérdida de credibilidad que resultaría del hecho que se cuestione su independencia frente a las demás Ramas del Poder Público.** La efectividad de la política monetaria, especialmente del esquema de inflación objetivo depende fundamentalmente de que los agentes de la economía tengan confianza en que el banco central actuará oportunamente para mantener la estabilidad del poder adquisitivo

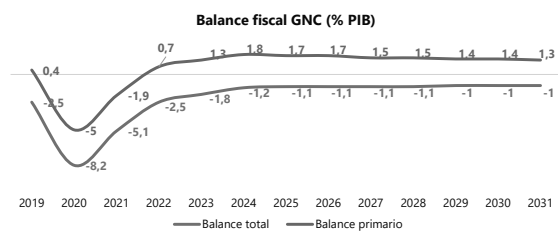
de la moneda, pues de ello depende el manejo de las expectativas económicas, lo cual resulta siendo interdependiente con dicha capacidad.

Así las cosas, cuando dicha confianza se pierde por temores que la política monetaria está siendo dictada por una autoridad ajena al banco central, los agentes de la economía no considerarían creíbles los objetivos de esta política, como mantener la inflación en un valor cercano al 3%. Cuando dicha pérdida de confianza llega a niveles extremos, se presentan fenómenos con consecuencias económicas y sociales catastróficas como la hiperinflación.

Es en atención a la gravedad de estos riesgos, el Constituyente Primario previó que esta opción solamente como última instancia. Sin embargo, en la situación actual, Colombia ha podido endeudarse en los mercados nacionales a condiciones incluso mejores de las que se obtenían antes de la pandemia del COVID-19. Como muestra de esto, vale la pena resaltar que el pasado 9 de septiembre de 2020, por primera vez el país emitió títulos de deuda soberana de tasa fija, a 30 años y en moneda local, lo cual pone de presente que los mercados internacionales aún tienen una demanda muy robusta por la deuda colombiana. Asimismo, la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado varias operaciones de canje de deuda, aprovechando las condiciones de liquidez internacional sin precedentes. La última de estas operaciones logró disminuir el saldo de la deuda en \$213.053 millones de pesos y en incrementar la vida media de la deuda de 7.43 años a 7.6.

**Una eventual pérdida de confianza también llevaría al encarecimiento del costo de la deuda toda vez que los mercados internacionales entenderían que el país tiene una capacidad inferior para cumplir con sus obligaciones internacionales.** El costo de financiarse con deuda depende esencialmente de dos factores. Uno, la capacidad de pago del deudor. Y otro, la voluntad de pagar.

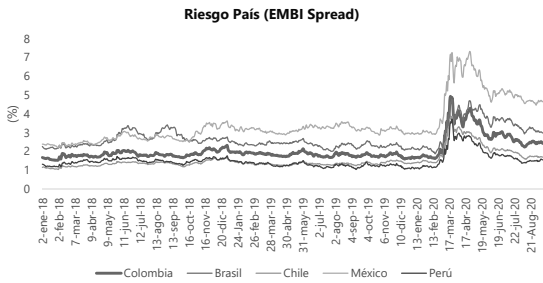
La asunción de nueva deuda por aproximadamente \$30 billones como lo requeriría el programa de Renta Básica de Emergencia, llevaría a un deterioro considerable del perfil de deuda pública, pues como ya se anunciaba en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de este año, se requerirán ajustes de magnitud considerable para cumplir con la regla fiscal:



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El endeudamiento de aproximadamente 3% del PIB implicaría necesariamente unos esfuerzos mucho mayores para evitar que el déficit primario se extienda más allá de 2021, es decir, que se extienda la situación en la que el Gobierno Nacional Central tenga ingresos inferiores al valor de las obligaciones exigibles excluyendo intereses.

El deterioro de las cuentas fiscales eleva la prima de riesgo, que es la cuantificación del riesgo de no pago. En la gráfica de abajo se representa el índice producido por J.P. Morgan, conocido como el *Emerging Market Bond Index*, el cual se define como la diferencia de los bonos soberanos emitidos en dólares, con respecto a los títulos de deuda emitidos por el Tesoro de los Estados Unidos, considerados libres de riesgo. En la dinámica mostrada se puede evidenciar que Colombia ha tenido en tiempos recientes el lugar como la tercera economía más segura, entre las cinco economías más grandes de la región. No obstante, la pandemia trajo consigo un aumento muy considerable del riesgo, lo que se evidencia en los picos ocurridos durante el mes de marzo. De esto se puede colegir que el ya señalado deterioro en las finanzas públicas podrían ser el motivo para que el país pase a estar entre los más riesgosos de la región, dando lugar a un encarecimiento del crédito que podría poner en peligro la



Fuente: J.P. Morgan

El Fondo Monetario Internacional, en el marco de las visitas anuales realizadas a los Estados Miembro en las consultas del Artículo IV, hace un análisis de sostenibilidad de la deuda, de acuerdo con diversas metodologías que permiten tomar en cuenta los aspectos más esenciales de las finanzas públicas<sup>1</sup>. Tomando una de estas metodologías, se realiza el cálculo de a qué ritmo tendría que crecer la economía para que la deuda sea sostenible. Asumiendo las siguientes condiciones: que el cupón promedio aumenta en 50%, que se mantiene una tasa de inflación igual a la meta actual del Banco de la República, y el superávit primario del país asciende a 1.4%; al aumentar en 3% la deuda proyectada como proporción del PIB en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que la ubicaría en 68.8%, se tiene que para que el nivel deuda sea sostenible, Colombia tendría que crecer a un ritmo cercano al 5% anualmente. En ese sentido, es importante mencionar que la estimación del FMI para la economía colombiana en 2020 es de un decrecimiento cercano al -7%. Por lo tanto, asumir la RBE por medio de mayor deuda es perjudicial para el crecimiento económico.

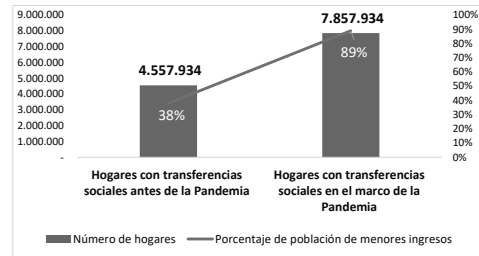
Siguiendo esa línea, las inversiones para la reactivación de la economía serán del orden de 109 billones entre 2020 y 2030. El valor presente del efecto de las medidas de reactivación en el PIB, a 2030, es de 4.6%. El eje central de las inversiones se enfoca en reactivar sectores intensivos en mano de obra, teniendo en cuenta el impacto de la generación de empleo sobre los indicadores de pobreza.

<sup>1</sup> Chalk, Nigel y Richard Hemming (2000) Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice. International Monetary Fund.

V. Consideraciones de Política Pública.

La condición de pobreza va más allá de carencia de ingresos, es decir tiene un carácter multidimensional. Para mitigarla se requieren acciones integrales que aborden las múltiples dimensiones y los riesgos de caer en pobreza multidimensional. La pobreza en Colombia cuenta con dos mediciones oficiales. Una relacionada con el nivel de ingresos de los hogares (pobreza monetaria) y la relacionada con las condiciones de vida (el Índice de Pobreza Multidimensional -IPM). La racionalidad detrás de las dos mediciones es lograr ampliar el análisis de ingresos de los hogares a un enfoque integral que permita verificar las condiciones en las que viven los hogares. Esta información se convierte en la fuente para diseñar e implementar acciones de política pública sectoriales que faciliten el acceso a bienes y servicios relacionados con educación, salud, vivienda, servicios públicos, entre otros.

Con respecto al componente de transferencias sociales, en los últimos años y a raíz de la pandemia el país avanzó a una cobertura del 89%, es decir que 9 de cada 10 hogares pobres y vulnerables<sup>2</sup> reciben al menos una transferencia de carácter social.



Fuente: DNP.

Es así como, más allá de un complemento al ingreso, es necesario transitar a medidas intersectoriales integrales y coordinadas encaminadas a promover la acumulación del capital humano de los hogares y mejorar sus condiciones socioeconómicas en general.

Las evaluaciones de programas sociales en Colombia han mostrado efectos positivos en acumulación de capital humano, logrando cerrar las brechas existentes. Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Colombia (Familias en Acción y Jóvenes en Acción) son las principales acciones de política

<sup>2</sup> El universo de hogares pobres o vulnerables se construyó por medio de la con los grupos A1-C5 en Sisbén IV y los hogares con un puntaje igual o menor a 30 puntos en Sisbén III.

pública para la reducción de la pobreza en el país. La más reciente evaluación de impacto del programa Familias en Acción<sup>3</sup> mostró impactos positivos en la acumulación de capital humano de la población:

- La reducción en 4 puntos porcentuales (p.p.) en la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza monetaria, reduce en 2 p.p. la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza extrema y 1 p.p. la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza multidimensional
- En educación tiene efectos en la probabilidad de matrícula para todos los grados de educación, aumenta en 12 p.p. la probabilidad de estar matriculado en las 14 ciudades principales, 14 p.p. en la cabecera del resto de municipio y 12 p.p. en la zona rural del resto de municipios, entre otros impactos positivos.
- En la zona rural los beneficiarios con discapacidad tienen una probabilidad mayor de matricularse con 17pp comparado con el 11pp de los beneficiarios sin discapacidad.
- El programa aumenta en 12 p.p. la probabilidad de ingresar a educación superior en las 14 ciudades principales (Área 1 – Sisbén).
- Aumenta en 12 p.p. la probabilidad de asistir a los controles de crecimiento y desarrollo para las personas menores de 5 años, con mayores resultados en la zona rural. Además, el programa aumenta en 9 p.p. la probabilidad de asistir al médico por prevención para los NNA entre 6 y 18 años, sin existir la condicionalidad los NNA mayores de 6 años continúan asistiendo al médico por prevención, con mayores resultados en la zona rural.
- Disminuye en 2 p.p. la probabilidad de estar en embarazo adolescente para las mujeres entre 14 y 19 años, al desagregar el impacto por zona de residencia se encuentra una disminución 4 p.p. en la probabilidad de estar en embarazo en la zona rural.
- Para mercado laboral se encuentra que Familias en Acción disminuye en 2 puntos porcentuales la probabilidad de trabajo infantil para los Niños, Niñas y Adolescentes-NNA, entre 12 y 17 años, al desagregar por zona de residencia no se encuentran impactos en la zona urbana y una disminución 4 p.p. en la probabilidad para la zona rural.

Con estos resultados, estos programas demuestran su efectividad en la reducción de la pobreza tanto monetaria como multidimensional, lo que permite generar movilidad social en los hogares beneficiados. En ese sentido, el desmonte de estos programas genera un riesgo para los hogares en pobreza, que más allá de una transferencia

<sup>3</sup> DNP. (2019). Evaluación de Impacto Familias en Acción. Bogotá.

monetaria requieren acciones intersectoriales para mejorar sus condiciones de vida de manera integral.

Adicionalmente, transformar los programas de transferencias condicionadas implicaría perder los efectos sobre el acceso a educación básica media y superior de los niños, niñas y adolescentes y personas en condición de discapacidad. Así mismo, se perderían los impactos positivos sobre embarazo adolescente y la mitigación del trabajo infantil.

**El Gobierno nacional se encuentra trabajado en el rediseño de los programas sociales y en la ampliación de cobertura.** De acuerdo con el PND, una de las apuestas que marcaría la ruta para acelerar la reducción de la pobreza es la implementación del Sisbén IV en 2020 como criterio de focalización de programas sociales. Este nuevo Sisbén daría las bases para la refocalización y rediseño de los principales programas sociales como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, así como insumos para el diseño de política pública orientada a responder a las condiciones socioeconómicas de la población.

En ese marco, y por los efectos asociados a la pandemia en las condiciones socioeconómicas de los hogares, fue necesario acelerar los procesos de rediseño de los principales programas para reducir la pobreza extrema y la pobreza en el país y ampliar coberturas a hogares vulnerables que probablemente cayeron en esta situación. Este trabajo se está adelantando en el marco de la Mesa de Equidad creada en el artículo 211 de la Ley 1955 de 2019 y reglamentada por el Decreto 1111 del 2020, juntamente con el Departamento para la Prosperidad Social y la Presidencia de la República.

El DNP por su parte, se encuentra en proceso de fortalecer la Base Maestra para consolidar el Registro Social de Hogares creado con el Decreto 812 de 2020, con el propósito de integrar la información disponible de las entidades del gobierno nacional, para identificar hogares en pobreza y vulnerabilidad no cubiertos o que requieren un apoyo adicional a través de los diferentes programas sociales para mejorar sus condiciones.

**Finalmente, es importante mencionar que,** en términos de eficiencia del gasto, la brecha promedio de las personas a nivel nacional para superar la línea de pobreza es de \$37.540, por lo que intervenciones focalizadas a través de la información que prevé el Sisbén permite lograr mayor eficiencia en el gasto público, permitiendo reorientar recursos a intervenciones que mitiguen el riesgo de pobreza multidimensional de los hogares, principalmente las enfocadas en la acumulación de capital humano.

Brecha LP	Personas	Brecha LP Incluyendo Ingreso Solidario
	Total	Promedio
Nacional	48.390.548	37.540
Cabeceras	37.441.476	39.764
Rural	10.949.071	29.935

Fuente: cálculos SPSCV-DNP con base en la GEIH 2018.

**VI. Concepto de Renta Básica de Emergencia**

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 promoviera 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 un Estado que otorga oportunidades de ser libre conforme 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 enriquecido 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 básicas 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.

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 individuos<sup>4</sup>, 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.

"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 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)

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.

<sup>4</sup> Amartya Sen, Desarrollo y libertad.

Según *abhiit Banarjee y Esther Duflo* 2019, "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 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.

**VII. Contextualización del Proyecto de Ley 054 de 2020 Senado**

El autor/es de la iniciativa que dio origen al proyecto de Ley N° 054 de 2020 Senado, cita en la exposición, cifras que se contraponen al contexto actual de la medición de pobreza, además de sus argumentos que proceden a describir la justificación económica de una Renta Básica de Emergencia, los cuales se presentan a continuación, citados a pie de texto del Proyecto de Ley.

1. **El supuesto general** sobre la necesidad de una renta básica se propone desde el punto de vista de la línea de pobreza, que actualmente se encuentra en \$ 257.433, con una conformación poblacional por hogar de 3.3 personas. La propuesta busca cobertura a 9 millones de hogares; es decir, para el autor equivale a 30 millones de colombianos, e infiere que es igual al 30% de la población; lo cual dista de la realidad de los cálculos por cuanto no es correcto asumir tales equivalencias.
2. Asume el autor que al desagregar las transferencias monetarias por persona en cada uno de los hogares objetivo, el efecto del monto se reduce por debajo de la línea de pobreza, lo que se estima en una pérdida de eficiencia de las transferencias monetarias incluso habiendo sido reforzadas a través de giros adicionales.
3. El sector informal es el más afectado, al estar en riesgo de incrementar el círculo vicioso de pobreza incluso con un deterioro de hasta el 50% de población pobre en las 13 principales ciudades.
4. Según la exposición de motivos del *Proyecto de Ley 054 de 2020 Senado*, 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 ocupada. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos) y el 67% de los hogares eran pobres o vulnerables con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos mensuales.

Comparando las cifras del párrafo anterior con el documento Técnico sobre pobreza monetaria de 2018 de autoría del Dane<sup>5</sup> se tiene que:

*La línea de pobreza extrema o línea de indigencia nacional del año 2018 fue de \$117.605 pesos y la línea de pobreza monetaria nacional del mismo año fue de \$257.433 pesos. De esta manera, la población cuyo ingreso per cápita de la UG (unidad de gasto) se encuentra entre \$0 y \$117.605 pesos, corresponde al 7.2% de la población colombiana que vive en condición de pobreza extrema y aquellos cuyo ingreso per cápita de la UG de encuentra entre \$0 y \$257.433 pesos, corresponde al 27% de la población colombiana que vive en situación de pobreza.*

Luego, comparando las cifras de la exposición de motivos se encuentran contrastes con lo expuesto por el DANE en el informe de referencia.

5. El costo de la iniciativa de la renta básica de emergencia según el autor, equivaldría a 6.3 billones por mes, es decir 31.5 billones durante los 5 meses en promedio. Aproximado a un 3% del PIB.  
  
No es claro en la exposición de motivos el cálculo que establece el costo ponderado como proporción del PIB en el 3.0%. Por tanto lleva a errores de subjetividad que no corresponden a la realidad.
6. La financiación del costo de la Renta Básica de Emergencia estaría dada por dos fuentes principales: un crédito por medio del Banco de la República y una Reforma Tributaria.  
  
No es coherente con el articulado propuesto en el proyecto de ley la utilización de tales fuentes.
7. Se aconseja refinanciar la deuda del Gobierno Nacional Central a través de criterios de renegociación de plazos y montos y emisión de nueva deuda.
8. Se infiere que la deuda puede ser refinanciada en un 50% para liberar espacio dentro del Presupuesto General de la Nación y atender el costo de la RBE.
9. Hace énfasis en la presentación de una Reforma Tributaria a través de la cual se pueda financiar la deuda en el mediano y largo plazo.

<sup>5</sup> Boletín técnico Pobreza Monetaria Departamental año 2018 DANE

- La estructura de la reforma tributaria sobre la que se basa el financiamiento de los programas sociales, en especial el aseguramiento de los recursos para la RBE tendría como principales mecanismos de ajuste: impuesto al patrimonio líquido a partir de 3.000 millones de pesos, impuesto al patrimonio para personas jurídicas a partir de 43.000 millones, incremento en el impuesto a los dividendos superiores a 25.000 millones, impuesto entre el 10% y 25% para herencias superiores a 500 millones, eliminación de beneficios tributarios a grandes capitales, limitar rentas exentas y deducciones especiales.
- Se radicó una proposición en el PGN por 63.6 billones para una renta básica de emergencia proyectada a 12 meses.
- En conclusión, los medios de financiamiento provendrían de tres fuentes: recursos del FOME, Crédito del Banco de la República y Reforma Tributaria.
- No se incluye una base de proyección del gasto desagregada en el proyecto de ley que de explicación a los costos implícitos de la RBE.

Beneficiarios (Hogares)	Monto 1 a 5 meses	Monto de los 5 giros y 12 giros	Total monto 5 meses
9.000.000	(877.803)*3 (438.901)*2	+ 3.511.211	31.6 billones
9.000.000	X 12 meses	877.803	94.8 billones

Tal como se observa en la tabla anterior, el costo total de la Renta Básica de Emergencia por los 5 meses equivaldría a 31.6 billones, si se extendiera a 1 año (comparándolo con la extensión del ingreso solidario pero en las condiciones de RBE) el costo total sería de 94.8 billones, sin embargo, una vez realizados los cálculos se obtuvo que si se otorgará el beneficio por 12 meses, el costo total sería **75.6 billones**.

Ahora bien, en el PL no se define cuánto dinero se otorgaría a los beneficiarios desde el sexto mes, y si la RBE fuera gradual y proporcional en el tiempo, considerando los hogares que ya perciben un ingreso por cuenta de los 4 programas sociales existentes (familias en acción, jóvenes en acción, Colombia mayor, devolución de IVA) el costo anual aumentaría a 124.2 billones, es decir, además de recibir la renta básica mensual se adiciona el valor a los beneficiarios de los otros programas hasta completar 1 smmlv los datos tenderían a cruzarse y a ser incluso regresivos en la redistribución del ingreso al tiempo que afectan el monto necesario para que sea sostenible.

Ahora bien, en un escenario donde la Renta Básica fuera una política permanente que se aplicara sobre los mayores de 18 años, sin distinción de condiciones de pobreza, la necesidad de recursos alcanzaría (para una línea de pobreza extrema) a ocupar un lugar en el Presupuesto general de la Nación de 54.5 billones anual girando un monto equivalente a línea de pobreza extrema (\$125.956) y a 424.6 billones girando un monto mensual igual al salario mínimo. Citando el estudio del observatorio fiscal de la Universidad Javeriana se tiene que:

**Escenario 1. Costo de una RBE para toda la población sin focalización.**

Monto	Valor del monto mensual por persona	Costo anual nacional
· Línea de pobreza extrema	\$ 125.956	\$ 54,5 billones
· Línea de pobreza	\$ 275.713	\$ 119,4 billones
· 1,4 veces la línea de pobreza extrema	\$ 175.860	\$ 76,1 billones
· 1,4 veces la línea de pobreza	\$ 384.950	\$ 166,7 billones
· Medio salario mínimo	\$ 490.329	\$ 212,3 billones
· Un salario mínimo	\$ 980.657	\$ 424,6 billones

Fuente: Observatorio Fiscal Universidad Javeriana 2020

**Escenario 2. Renta Básica con focalización**

Renta básica mensual garantizada	Costo anual nacional
· Línea de pobreza extrema para todos los miembros del hogar	\$ 4,6 billones
· Línea de pobreza para todos los miembros del hogar	\$ 30,4 billones
· Medio salario mínimo por cada adulto del hogar	\$ 39,9 billones
· Un salario mínimo por cada adulto del hogar	\$ 171,4 billones

Fuente: Observatorio Fiscal Universidad Javeriana 2020

Por ejemplo, consideremos el costo de garantizarles un ingreso superior al de la pobreza extrema a **todos los colombianos**. Según el DANE, el 7,2% de los colombianos viven en la pobreza extrema, es decir, unas 3.626.815 personas. Incluso si no tuvieran ningún ingreso adicional, transferirles Renta básica garantizada a estos 3,6 millones de personas un monto mensual igual a la línea de pobreza extrema tendría un costo anual de \$5,5 billones de pesos. (Observatorio fiscal Universidad Javeriana Pg., 6- 14)

Tabla 2. Monto de las Transferencia monetarias giradas por el Gobierno Nacional

Transferencias Monetarias	Monto promedio de la transferencia	Número de pagos estimados en 2020	Monto promedio estimado en 2020
Familias en Acción	\$ 167.000	5	\$ 835.000
Pagos extra FeA	\$ 167.000	3	\$ 501.000
Jóvenes en Acción	\$ 350.000	5	\$ 1.750.000
Pagos extra JeA	\$ 350.000	3	\$ 1.050.000
Colombia Mayor	\$ 80.000	12	\$ 960.000
Pagos extra CM	\$ 80.000	3	\$ 240.000
Compensación de IVA	\$ 75.000	5	\$ 375.000
Ingreso Solidario	\$ 160.000	15 (hasta junio 2021)	\$ 2.400.000

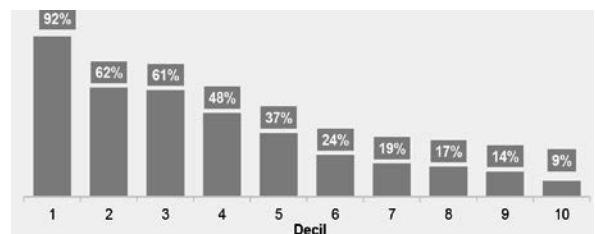
Fuente: DNP 2020

La tabla 2, contiene el monto de giro por transferencias monetarias que el Gobierno nacional ha implementado, sobre el cual el ingreso solidario y os pagos extraordinarios a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia mayor, tienen un efecto de redistribución del gasto que permite amortiguar la pérdida de ingreso en los deciles más pobres de la población colombiana. Al ser focalizados, las transferencias logran tener un mejor impacto en la población objetivo.

De acuerdo al DNP, el cálculo estimado para el monto de las transferencias monetarias en los programas sociales actuales sumando: los giros extraordinarios de familias en acción, giros extraordinarios a Colombia mayor, compensación del IVA e ingreso solidario para 2020 asciende a 9.8 billones.

En el escenario actual, las transferencias monetarias han logrado reducir los efectos negativos sobre el ingreso de acuerdo a la clasificación por deciles entre un 92% para el decil más bajo y un 10% para el más alto, como se observa en el gráfico 4.

Gráfico 4. Compensación de los programas sociales por decil de ingresos ante la reducción,



Fuente: MFMP 2020

Adicionalmente, los efectos cuantificados sobre la pérdida de ingresos en los deciles 1 al 10 estimados en el escenario de pandemia, sin los subsidios tendrían caídas mayores, afectando la distribución del gasto, para ello el gobierno nacional calculó a través del MFMP las proyecciones de ajuste que tienen los subsidios en cada uno de los deciles, siendo representativos en aquellos del 1 (más bajo) al 10 (menor grado de incidencia) como se observa en el gráfico 5.

Gráfico 5. Pérdida de ingreso anual por hogar y decil de ingreso

Decil	Ingreso anual estimado por hogar (\$)	Pérdida de ingreso por hogar (\$)	Pérdida después de subsidios y transferencias extraordinarios (\$)	Pérdida de ingreso por hogar (%)	Pérdida después de subsidios y transferencias extraordinarios (%)
1	1.762.664	-503.219	-41.440	-28,5	-2,4
2	9.389.912	-889.673	-333.876	-9,5	-3,6
3	16.314.405	-848.001	-330.342	-5,2	-2,0
4	22.098.390	-1.111.952	-578.040	-5,0	-2,6
5	27.490.149	-1.735.580	-1.101.565	-6,3	-4,0
6	34.778.229	-2.479.838	-1.883.122	-7,1	-5,4
7	44.912.095	-3.041.600	-2.458.636	-6,8	-5,5
8	58.450.212	-3.399.895	-2.811.893	-5,8	-4,8
9	82.612.947	-4.270.779	-3.653.004	-5,2	-4,4
10	195.877.430	-5.310.947	-4.827.716	-2,7	-2,5

Fuente: MFMP 2020

**Estado del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME**

Respecto del aforo del FOME, se establecieron 25.5 billones, de los cuales a la fecha se han desembolsado el 55% de los recursos con que cuenta el fondo, es decir, 14.1 billones, de los cuales, las transferencias sociales, los subsidios a la nómina, salud e ingreso solidario suman 13.3 billones, de acuerdo al observatorio fiscal de la Universidad Javeriana<sup>6</sup>, con corte al 8 de sep de 2020:

Destino recursos		
Programa / Sector	no fome	fome
Salud	\$ 467.950.000.000	\$ 2.690.430.107.957
Subsidios a la nómina*	\$ -	\$ 3.277.333.261.000
Ingreso Solidario	\$ -	\$ 4.099.763.801.000
Transferencias programas sociales**	\$ 120.000.000.000	\$ 3.251.230.665.901
Otros*	\$ 313.000.000.000	\$ 759.418.523.600
Sin información	\$ -	\$ 9.095.000
<b>Total</b>	<b>\$ 900.950.000.000</b>	<b>\$ 14.078.185.454.458</b>

\* Compuestos por el PAEF (Programa de apoyo al empleo formal) y el PAP (programa de apoyo a la prima)  
 \*\* Transferencias extraordinarias a los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor

Con base en la información reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), los recursos del FOME respecto de su ejecución, no alcanzarían a cubrir el monto estimado de la Renta Básica de Emergencia, por cuanto las apropiaciones dispuestas para atender el objeto del proyecto de ley inicialmente con cargo a este fondo no estarían comprendidas para cubrir la proporción del gasto. Luego, se requerirían fuentes adicionales que cubrieran el costo marginal pero sin embargo siguen siendo insuficientes por lo que resta del año.

En este orden de ideas, las fuentes de financiamiento no son suficientes a la par que requieren de un estudio y aprobación por parte del Congreso de la República lo que generaría retrasos en la aplicación de las transferencias monetarias debido a que habría que reestructurar la distribución del gasto para los efectos de esta iniciativa.

**VIII. Recomendaciones sobre la iniciativa de la Renta Básica de Emergencia**

De acuerdo con lo analizado anteriormente en esta ponencia, me permito dar unas recomendaciones que surgen de la estructura del proyecto de ley aquí estudiada como exponen continuación:

<sup>6</sup> El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia, informe # 10 Observatorio Fiscal Universidad Javeriana.

- Los recursos, con cargo al PGN que actualmente se estudia en el Congreso de la República están comprometidos por cada uno de los sectores económicos que atiende, por lo que no sería viable afectar la programación del presupuesto.
- El costo de la RBE es significativamente superior a lo presupuestado por el FOME, por cuanto se sale de los compromisos efectivos con cargo a sus recursos, aun cuando el tiempo estimado es de 5 meses en los que debe funcionar el RBE, no sería posible financiarlos.
- El ingreso solidario ha demostrado ser un programa sólido que ha redistribuido el gasto en 3.0 millones de hogares colombianos, atendiendo directamente aquellos que no reciben un ingreso diferente al de este programa social. Aun cuando se considere ampliar la base de beneficiarios a 9 millones de hogares colombianos, supondría un cruce de datos que afectaría el Registro Social, que es el instrumento de focalización utilizado en los programas sociales del Gobierno nacional.
- Mediante decreto 812 de 2020 se creó el registro social de hogares que provee de una metodología estable para identificar el riesgo de pobreza por cada uno de los hogares colombianos más vulnerables, asociado al cruce de datos entre el Sisben III y el IV.
- No se debe desconocer el impacto del ingreso solidario en los hogares que han sido beneficiarios, pues la naturaleza del mismo surge de un escenario de focalización donde el impacto del beneficio es mayor, dando la oportunidad de estimar una duración mayor de este programa.
- El objetivo de una RBE es de noble causa pero debe tenerse en cuenta que a la fecha en el mundo no existe evidencia que su aplicación sea exitosa, debido a que responde a un mecanismo de transferencias monetarias no condicionadas de difícil identificación de hogares. Por lo que puede incrementar sustancialmente los costos, pero más importante que ello, puede hacer insostenible su financiamiento a largo plazo.
- La discusión entre si es o no más costosa una Renta Básica debe tener en cuenta elementos de financiamiento de acuerdo a las características de déficit que se presentan en el país, manteniendo coherencia con la política económica.
- No debe subestimarse el efecto de los programas sociales que viene adelantando el Gobierno nacional a riesgo que se pierdan los avances en los mismos, en la misma medida el gasto como proporción del PIB en la actual

- El objeto del proyecto de ley converge con la necesidad de acudir a la protección del derecho a la vida en condiciones dignas para la población vulnerable con alto riesgo de empeorar su nivel de ingreso y caer incluso por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, la modificación del Decreto 518 de 2020 como se encuentra expuesto en el articulado no llevaría a una solución inmediata del problema sino que por el contrario llevaría a re diseñar el programa de ingreso solidario, subestimando la capacidad de este para amortiguar los efectos sobre el ingreso ocasionados por la pandemia.
- El Banco de la República ha sido enfático en la restricción que implica en este omento un préstamo al gobierno nacional, debido a que la política monetaria ha venido actuando en coordinación con la política fiscal en un contexto contracíclico, lo que ha permitido que los medios de pago circulen en la economía nacional, reduciendo el impacto de la crisis. Por ende utilizar el mecanismo de "prestamista de última instancia" está por fuera de las expectativas de corto plazo, pues la política económica ha actuado conforme a las expectativas sobre amortiguación del choque económico.
- Se encuentra una desarticulación entre lo que busca el proyecto de ley y otras iniciativas que han sido comentadas y debatidas sobre la necesidad de financiamiento adicional en por lo menos 100 billones de pesos, producto de un préstamo del Banco de la República y con destino del Presupuesto General de la Nación, como se dijo anteriormente a la fecha la discusión de este mecanismo no está contenida como alternativa de corto plazo.
- La propuesta de una reforma tributaria como medio de financiamiento para la RBE debe converger con los postulados de la política fiscal, de manera que en el actual contexto, aumentar la deuda sería asumir un riesgo que con alta probabilidad afectaría la eficiencia de la política en el corto plazo, para ello se requiere de un estudio más profundo, basados principalmente en los resultados que arroje la comisión de expertos tributarios que fue concebida en la pasada ley de crecimiento económico.
- Los propósitos de una reforma tributaria no solo deben ser orientados al financiamiento de una sola propuesta sino que por el contrario deben dar cobertura a la necesidad de ingresos del Gobierno Nacional para financiar los demás programas sociales al tiempo que genera dinámicas de gasto tendientes a la recuperación económica y al retorno gradual de la deuda a su nivel esperado.

emergencia económica ha sido consistente en un 10%, de acuerdo a los compromisos de pago con los recursos destinados para atender la misma.

- Los cálculos sobre una RBE deben corresponder a un análisis sobre el comportamiento de los precios y los ajustes que tenga la economía una vez de inicio a su completa operación. Desde el mes de septiembre, la economía se encuentra en un 98% de operación, los resultados esperados el tercer trimestre del año aún se desconocen.
- Aunque la RBE y el Programa Ingreso Solidario tienen el mismo objeto, rivalizan respecto del alcance del financiamiento y el logro de cobertura a nivel relativo con otros programas sociales. Desde el 20 de julio, se anunció la extensión del Programa Ingreso Solidario hasta el mes de junio de 2021, permitiendo avanzar en el perfeccionamiento del programa y en la meta de 3.0 millones de hogares.
- Sobre el articulado, no hay consistencia entre el objeto y los medios para lograrlo, ya que deja la puerta abierta a varias interpretaciones sobre su financiamiento, lo cual requiere de una base conceptual por parte del Ministerio de Hacienda y crédito Público sobre los efectos fiscales considerados para sus fines. En la misma medida, la propuesta puede robustecerse siempre que defina el costo fiscal de la iniciativa a nivel desagregado.
- Las cifras sobre pobreza provenientes de la exposición de motivos no son consistentes con los resultados estadísticos publicados por el Dane, por lo que deben ajustarse a la realidad técnica de los mismos. Además rivalizan con el análisis de las cifras proyectadas sobre pobreza con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018.

**PROPOSICIÓN**

Con base en el estudio contenido en esta ponencia y los argumentos derivados del análisis del proyecto de ley sobre el que trata, se presentan restricciones y rivalidades entre el objeto de una Renta Básica de Emergencia y el Programa Ingreso Solidario, por lo que es recomendable revisar los mecanismos fiscales de ajuste, teniendo en cuenta los efectos contra-cíclicos con los que ha actuado la política fiscal. En la misma medida sugiero revisar los componentes de la política monetaria así como los instrumentos de financiamiento que han hecho posible mitigar el impacto de la crisis



económica ocasionada por la pandemia. Respecto de los mecanismos de financiamiento de la propuesta, descarto el uso de un crédito por parte del Banco de la República al encontrarnos en un escenario donde la articulación de la política fiscal y monetaria ha podido controlar los efectos de corto plazo sobre la disponibilidad de financiamiento y la distribución del gasto social.

Reitero, que el objeto de la iniciativa es noble y responde al derecho constitucional a una vida digna para los colombianos, sin embargo encuentro diferencias marcadas entre lo que persigue el objeto y los medios para desarrollarlo ya que existen contradicciones que limitan el contexto sobre el que se aplicaría la norma.

De acuerdo a lo anterior, rindo **Ponencia Negativa** al proyecto de ley N° 054/2020 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". Siempre que, las consideraciones aquí expuestas corresponden al incentivo de aportar al desarrollo de esta iniciativa con objeto en una mayor concentración que debe provenir de un análisis más robusto al que se puede llegar, eliminando sesgos de interpretación.

De los senadores de la República,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Ponente

Bogotá D.C., 18 de septiembre de 2020

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 054/2020 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". Presentada por el H.S., Ciro Alejandro Ramírez Cortés, recibida a las 18:19 P.M.

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

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de treinta y dos (32) folios.

**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo número 770 de 2020.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Carrera 7 No. 8 – 88

Ciudad.



Radicado: 2-2020-039284

Bogotá D.C., 20 de agosto de 2020 14:39

Radicado entrada  
No. Expediente 34893/2020/OFI

**Asunto:** Consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 20 de 2020 Senado "por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 770 de 2020".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto, según lo establecido en el artículo 1, "derogar las disposiciones del Decreto 770 de 2020 por ser inconstitucionales al menoscabar las garantías laborales de los colombianos, violentar la prohibición expresa del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia sobre la desmejora de derechos sociales de los trabajadores y por desconocer normas de carácter internacional suscritas por Colombia, establecidas a garantizar el trabajo decente en condiciones de dignidad".

De esta manera, una vez expuesto el objeto del Proyecto de Ley, se procederá a efectuar un análisis sobre el Decreto Legislativo que se pretende derogar y el impacto que acarrearía esta propuesta:

#### 1. Análisis de las medidas establecidas a través del Decreto Legislativo 770 de 2020

A través del Decreto Legislativo 770 de 03 de junio de 2020, se adoptaron 6 medidas trascendentales encaminadas a disminuir la afectación económica que está causando la pandemia del COVID-19 en los trabajadores y en los empleadores, las cuales son:

- Modificación temporal del artículo 12 de la Ley 1636 de 2013:** Esto con el fin de ampliar la cobertura del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC y permitir que un mayor número de desempleados puedan acceder a los beneficios de pago de seguridad social y cuota monetaria en salud y pensiones, mediante la reducción del término durante el cual se gozan de estos beneficios, pasando de 6 meses a 3 meses, entre otros beneficios.
- Ampliación de los turnos de trabajo contemplados en el literal c) del artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo:** Medida transitoria y excepcional durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual solo podrá operar por mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador y que busca ampliar los turnos de trabajo de 6 horas a 8 horas de trabajo diarias sin exceder de 36 horas. Esto con el fin de disminuir el número de turnos

<sup>1</sup> Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

de trabajo para reducir la aglomeración de los trabajadores en los lugares de trabajo y de esta manera, proteger la salud y lograr la descongestión en el transporte público.

- Reducción de la jornada semanal contemplada en el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo:** Medida transitoria y excepcional que debe ser pactada de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador, esto con el fin de laborar solo 4 días a la semana y descansar 3 días, trabajando 12 horas diarias, dos horas más de las establecidas por Ley, alternativa que permitirá reorganizar la prestación del servicio presencial de los trabajadores, conforme a las órdenes proferidas por las entidades nacionales o territoriales sobre aislamiento preventivo y disminuir, tanto el número de trabajadores en los lugares de trabajo y en el transporte público. El pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos que se generen de acuerdo con lo contemplado en el Código Sustantivo podrá diferirse siempre que exista mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador.

- Postergación del pago de la primera prima de servicios del año 2020:** De común acuerdo con el trabajador, el empleador podrá pagar la primera prima de servicios hasta el 20 de diciembre de 2020, ya sea en un solo pago o hasta en 3 pagos los cuales en todo caso deberán efectuarse a más tardar el 20 de diciembre de esta anualidad.

- Creación del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP:** A través de este programa, el Estado financiará mediante un único aporte monetario de \$220.000 el pago de la primera prima de servicios del año 2020 i) por cada uno de los trabajadores dependientes por los que el empleador haya cotizada al Sistema de Seguridad Social Integral en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), ii) que tengan un ingreso base de cotización desde 1 salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) hasta \$1 millón, para lo cual las personas jurídicas, naturales, consorcios y uniones temporales deberán acreditar los siguientes requisitos:

- Haberse constituido antes de 01 de enero de 2020.
- Contar con una inscripción en el registro mercantil, la cual deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019.
- Mostrar la necesidad del aporte estatal, para lo cual se deberá certificar una disminución del 20% o más en sus ingresos.

Adicional a lo anterior, las personas naturales deberán demostrar lo siguiente:

- Tener mínimo 3 empleados reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural.
- No ser una persona expuesta políticamente (PEP) o ser cónyuge, compañeros permanentes o parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil de una PEP.

- Creación del Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual:** A través de este programa, se busca entregar transferencias monetarias no condicionadas hasta por 3 meses cada una por la suma de \$160.000 en favor de los trabajadores dependientes de los postulantes al Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF que: i) cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020 modificado por el Decreto Legislativo 677 de 2020; ii) devenguen hasta 4 SMLMV; iii) se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada; iv) no estén cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA o del Programa de Ingreso Solidario.

Bajo esta línea de análisis, cabe resaltar la importancia de todas las medidas adoptadas a través de este Decreto Legislativo, las cuales buscan reducir los efectos adversos generados por la pandemia del Coronavirus tanto para los trabajadores, que han visto mermados sus ingresos mensuales, como para los empleadores que se han visto abocados a suspender contratos, conceder licencias no remuneradas o a prescindir de los servicios de sus trabajadores por la baja o nula actividad económica, todo en virtud a las medidas adoptadas para contener la propagación del COVID-19.

De esta manera, la derogatoria del Decreto Legislativo 770 de 2020 generará obstáculos en la preservación del empleo formal en un contexto en donde el número de desempleados a nivel nacional se incrementó en 1,6 millones de nuevos desempleados entre los meses de febrero y junio de 2020 por causa de la pandemia del Covid-19.

**2. Análisis del articulado del Proyecto de Ley**

En este sentido, frente al artículo primero en el que se recoge al objeto del proyecto de ley, se afirma que el Decreto Legislativo 770 de 2020 contiene disposiciones "inconstitucionales al menoscabar las garantías laborales de los colombianos, violentar la prohibición expresa del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia sobre la desmejora de derechos sociales de los trabajadores y por desconocer normas de carácter internacional suscritas por Colombia".

Al respecto, este Ministerio difiere de dicha conclusión y, en todo caso, sugiere que -por técnica legislativa- las razones de derogatoria no deben estar explícitamente contenidas en el objeto del Proyecto de Ley. Además de lo anterior, es importante recalcar que el Decreto Legislativo 770 de 2020 goza de presunción de legalidad y constitucionalidad hasta que un juez de la república determine lo contrario. En esa medida, la justificación expuesta, que a su vez es una conclusión que esta Cartera no comparte, pareciera referirse a competencias jurisdiccionales y no legislativas.

En cuanto al artículo segundo, referido a la derogatoria misma del Decreto Legislativo 770 de 2020, cabe reiterar que el Decreto Legislativo prevé, entre otros, programas sociales fundamentales para la reactivación económica y, más específicamente, para la protección de los trabajadores. Ejemplo de lo anterior es el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios -PAP, el cual está contenido en los artículos 8 y siguientes del Decreto Legislativo precitado. Dicho Programa representa no solo un esfuerzo económico importante del Gobierno nacional para apoyar a los empleadores del país en el cumplimiento de sus obligaciones laborales, sino que además permite la materialización de dichos derechos en estos momentos difíciles que afrontan todos los empleadores nacionales. Una derogatoria de dicho programa y una afirmación como la referida en el numeral anterior, representa desconocer dicha realidad y los impactos positivos de dicho Programa.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo, considerando que medidas como las de la iniciativa, i) desconoce los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional para disminuir los efectos económicos negativos que la propagación del COVID-19 y las medidas adoptadas para su contención han impactado tanto a los trabajadores como a los empleadores y ii) probablemente, generará a corto y mediano plazo, obstáculos para la conservación de los empleos, lo cual incrementará la tasa de desempleo que para cifras del mes de junio está en 1,6 millones de desempleados.

En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**  
Viceministro Técnico  
170209004  
UJ-167320

Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

D: Jesús María España - Secretario de la Comisión Séptima del Senado de la República.

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO- VICEMINISTRO TÉCNICO.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 20/2019 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN DISPOSICIONES CONTEMPLADAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 770 DE 2020"

**NÚMERO DE FOLIOS:** TRES (03) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** JUEVES VEINTE (20) DE AGOSTO DE 2020.  
**HORA:** 14:39 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

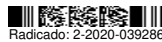
**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 212 DE 2019 SENADO**

*por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores.*

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**ARTURO CHAR CHALJUB**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad.



Radicado: 2-2020-039286  
Bogotá D.C., 20 de agosto de 2020 14:41

Radicado entrada  
No. Expediente 34901/2020/OFI

**Asunto:** Consideraciones al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 212 de 2019 Senado "por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto, según lo establecido en el artículo 1, "reducir la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores".

Para cumplir con el objeto propuesto, la iniciativa legislativa modifica el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo con la finalidad de:

1. Establecer que la jornada ordinaria de trabajo es de 40 horas a la semana (en lugar de 48 horas), las cuales, de común acuerdo, podrán ser distribuidas entre 5 o 6 días a la semana, garantizando siempre el día de descanso.
2. Establecer, que, de común acuerdo entre el trabajador y el empleador, la jornada semanal de 40 horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas máximo en 6 días a la semana, con 1 día de descanso obligatorio. El número de horas de trabajo diario será máximo hasta 9 horas (en lugar de 10 horas) sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda de 40 horas semanales (en lugar de 48 horas), dentro de la jornada ordinaria de 6am a 9pm.

Igualmente, se establece que la aplicación de la medida se realizará de manera gradual, así:

1. A partir de la entrada en vigencia de la Ley: disminución de la jornada laboral semanal de hasta 45 horas.
2. A partir del segundo año de la entrada en vigencia de la Ley: la reducción de la jornada laboral semanal será de hasta 42 horas.

3. A partir del tercer año de la entrada en vigencia de la Ley: la reducción de la jornada laboral semanal será de hasta 40 horas.

Al respecto, sea lo primero señalar que, con el fin de analizar la viabilidad de la medida, se analizaron datos obtenidos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para 2019, año corrido hasta julio. En la Tabla 1, se observa el porcentaje de la población ocupada según las horas que trabajan por semana, a partir de lo cual se concluye que el 78% de los ocupados tienen jornadas laborales desde las 40 horas semanales:

Tabla 1. Porcentaje de la población ocupada por horas trabajadas

Horas trabajadas a la semana	Porcentaje de la población ocupada que trabaja esas horas
0 - 19	7
20 - 30	15
40	14
41 - 47	6
48	29
49 - 70	23
Más de 70	5

Elaborado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica

De igual forma, en la Tabla 2, se observa el porcentaje de los ocupados según la rama de actividad. Comercio, Servicios comunales e Industria son las ramas con mayor número de ocupados, con una participación del 31%, 24% y 11% respectivamente. Si se redujera la jornada laboral de 48 a 40 horas semanales, estas serían las ramas de actividad más afectadas, dado que son las que más ocupados requieren:

Tabla 2. Porcentaje de ocupados por rama de actividad

Rama de actividad	Porcentaje de la población ocupada en la rama
Agropecuario	8
Industria	11
Construcción	7
Comercio	31
Transporte	9
Actividades inmobiliarias	8
Servicios comunales	24
Otras ramas	3

Elaborado: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica

Para estimar el efecto de este proyecto de ley sobre el crecimiento económico, se realizó el siguiente ejemplo ilustrativo: se comparó el crecimiento del PIB en su serie original y su serie desestacionalizada (que remueve efectos estacionales y calendario) para los trimestres en los que se presenta el efecto calendario de la Semana Santa. En estos trimestres se reduce en 2, el número de días hábiles de trabajo, lo que disminuye la producción nacional por un efecto de menores horas

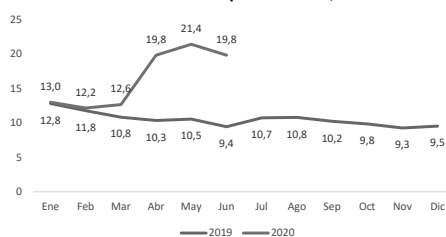
trabajadas. Al comparar los crecimientos del PIB de la serie original con los de la desestacionalizada para los trimestres en los que se presenta la Semana Santa cada año, se observa que la serie original es en promedio 0,2 puntos porcentuales menor que la serie desestacionalizada. Indicando que, para estos trimestres, el crecimiento de la economía disminuye solo por menos días hábiles de trabajo.

Frente a la propuesta de la reducción de la jornada laboral, existe literatura que ha estudiado la relación entre las horas de trabajo y la producción. Por ejemplo, en el artículo "La productividad de las horas de trabajo", John Pencavel<sup>1</sup> habla de cómo esta relación no es lineal: debajo de un umbral, la producción es proporcional a las horas de trabajo y sobre este umbral, la producción aumenta a una tasa decreciente a medida que las horas de trabajo incrementan. De modo que reducir las horas de trabajo a la semana desaceleraría la producción del país, por lo que la DGPM presenta un concepto desfavorable frente a este punto.

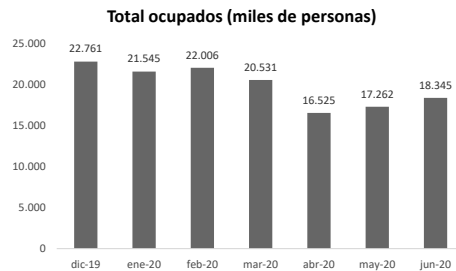
Otro argumento en contra de la modificación de la jornada laboral es que, si esta se reduce, el costo laboral aumentaría, debido a la necesidad de contratar más trabajadores, lo cual incrementaría el costo de la nómina en un contexto difícil para el desempleo. Lo anterior generaría un efecto negativo sobre el empleo.

Al respecto, debe tenerse en consideración que a partir de marzo se evidenciaron los impactos ocasionados por el COVID-19 y las medidas de aislamiento adoptadas para disminuir el ritmo de contagio. La tasa de desempleo se ubicó en 12,6% en marzo y aumentó rápidamente a niveles de 19,8%, 21,4% y 19,8% para los meses de abril, mayo y junio. En promedio, la tasa de desempleo del segundo trimestre de 2020 duplicó a la registrada en el mismo periodo de 2019. En materia de ocupación, el menor registro se observó en abril, con un total de ocupados de 16,5 millones, y en mayo y junio se ha recuperado paulatinamente hacia un total de 18,3 millones de ocupados, un 19% del total ocupado doce meses atrás.

Tasa de desempleo nacional, %



<sup>1</sup> Pencavel, J. (December 2015). The Productivity of Working Hours. The Economic Journal, Volumen 125, Issue 589, 2052-2076.



Fuente: DANE. Cálculos Ministerio de Hacienda Crédito Público

Por lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley toda vez que la reducción del horario laboral generaría efectos negativos sobre la tasa de desempleo nacional, que en este momento es alta y viene en aumento. Por esta razón no es prudente impulsar este tipo de iniciativas. En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**  
Viceministro Técnico  
DSRM04U

UU-167420

Proyecto: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 948 - lunes, 21 de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

**PONENCIAS**

Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 054 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. .... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley número 20 de 2020 Senado, por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo número 770 de 2020 ..... 9

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 212 de 2019 Senado, por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores ..... 10

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los diecisiete (17) días del mes de septiembre del año dos mil veinte (2020) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO- VICEMINISTRO TÉCNICO.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 212/2019 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE REDUCE LA JORNADA LABORAL SEMANAL DE MANERA GRADUAL, SIN DISMINUIR EL SALARIO DE LOS TRABAJADORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

**NÚMERO DE FOLIOS:** CUATRO (04) FOLIOS

**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** JUEVES VEINTE (20) DE AGOSTO DE 2020.  
**HORA:** 14:41 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República