



# 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° 762

Bogotá, D. C., viernes, 21 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 10 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

## NOTAS ACLARATORIAS

### NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018.*

#### NOTA ACLARATORIA

Se deja constancia que el Proyecto de ley número 040 de 2020 Senado, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 1922 DE 2018”**.

Se publicó con su respectivo auto de reparto a la Comisión PRIMERA, según consta en *Gaceta del Congreso* número 593 de 2020, por lo tanto, se ordena nuevamente su publicación debidamente corregida el título, que por error de transcripción en la anterior publicación se omitió. De esta forma se indica que la publicación corregida se encuentra en la *Gaceta del Congreso* número 762 de 2020.

Lo anterior atendiendo lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 5ª de 1992.

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_ DE 2020

#### “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 1922 DE 2018”

El Congreso de la República

#### DECRETA:

Artículo 1°. La presente iniciativa de ley tiene por objeto modificar el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018 *“Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”*.

Artículo 2°. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 3° del Libro Primero, Disposiciones Generales, TÍTULO PRIMERO, GARANTÍAS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, de la Ley 1922 de 2019 el cual quedará así:




*“Artículo 3°. Procedimiento para la acreditación de la calidad de víctima. Después de la recepción de un caso o grupo de casos por parte de la Sala o Sección respectiva o una vez la Sala de Reconocimiento contraste los informes, una persona que manifiesta ser víctima de un delito y que desea participar en las actuaciones, deberá presentar prueba siquiera sumaria de su condición, tal como el relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes.*




*Las respectivas Salas o Secciones de primera instancia tramitarán las peticiones, de acuerdo con el tipo de proceso.*

*En la oportunidad procesal correspondiente, la Sala o Sección dictará una decisión motivada, reconociendo o no la acreditación, susceptible de los recursos ordinarios, por la víctima o quien la represente.*

*Parágrafo. A quien acredite estar incluido en el Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición de tal.*

*Parágrafo 2°. Quien haya acreditado su condición de víctima, y haya sido reconocida en cualquier otra jurisdicción, ya sea ordinaria o transicional; se tendrá como acreditada de manera automática ante esta jurisdicción. Y no se le podrá controvertir su condición de tal. Así mismo podrá seguir siendo asistida por el mismo apoderado judicial que haya representado sus intereses en esas otras jurisdicciones, con el fin de garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, así como el acceso a la administración de justicia, y evitar su revictimización.*

<p>Artículo 3°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>MARIA FERNANDA CABAL MOLINA</b> Senadora de la República Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ESPERANZA ANDRADE DE OSSO</b> Senadora de la República Partido Conservador</p> </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  <p><b>JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ</b> Senador de la República Partido Conservador</p> </div>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO _ DE 2020</b> <b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DE LA LEY 1922 DE 2018”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La presente iniciativa legislativa busca modificar el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018, con el objetivo que toda persona que haya sido reconocida y acreditada como víctima en cualquier jurisdicción, se entenderá acreditada su condición de víctima de forma automática ante la Jurisdicción Especial para la Paz. De igual manera, el apoderado judicial que haya representado los intereses de la víctima en otras jurisdicciones, podrá representar a la víctima ante la Jurisdicción Especial para la Paz, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>Los acuerdos de Paz suscritos entre el estado colombiano y las FARC-EP, originaron modificaciones de orden constitucional como el Acto Legislativo 01 de 2017, donde se introdujo un nuevo Título Transitorio que regula el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), el cual se compone de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición y la Jurisdicción Especial para la Paz.</p> <p>En relación con la Jurisdicción Especial para la Paz, la Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz) consagra el principio rector sobre “la centralidad de los derechos de las</p>
<p>víctimas” (artículo 13), según el cual, “en toda actuación del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición , se tomarán en cuenta como ejes centrales los derechos de las víctimas y la gravedad del sufrimiento infligido por las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario y las graves violaciones a los Derechos Humanos ocurridas durante el conflicto. Deberá repararse el daño causado y restaurarse cuando sea posible (...) “La justicia restaurativa atiende prioritariamente las necesidades y la dignidad de las víctimas y se aplica con un enfoque integral que garantiza la justicia, la verdad y la no repetición de lo ocurrido”.</p> <p>Las reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz además de consagrar la centralidad de los derechos de las víctimas, regulan las formas de participación de las víctimas y en especial el procedimiento para la acreditación de la calidad de víctima que de acuerdo al artículo 3°:</p> <p><i>“Después de la recepción de un caso o grupo de casos por parte de la Sala o Sección respectiva o una vez la Sala de Reconocimiento contraste los informes, una persona que manifiesta ser víctima de un delito y que desea participar en las actuaciones, deberá presentar prueba siquiera sumaria de su condición, tal como el relato de las razones por las cuales se considera víctima, especificando al menos la época y el lugar de los hechos victimizantes.</i></p> <p><i>Las respectivas Salas o Secciones de primera instancia tramitarán las peticiones, de acuerdo con el tipo de proceso.</i></p> <p><i>En la oportunidad procesal correspondiente, la Sala o Sección dictará una decisión motivada, reconociendo o no la acreditación, susceptible de los recursos ordinarios, por la víctima o quien la represente.</i></p> <p><b>Parágrafo.</b> <i>A quien acredite estar incluido en el Registro Único de Víctimas, no se le podrá controvertir su condición de tal”.</i></p>	<p>Sin embargo, esta norma ha desconocido que hay unas víctimas del conflicto armado, que provienen de otras jurisdicciones transicionales y ordinarias, sobre las cuales el Estado tiene la obligación de proteger y su reconocimiento preliminar no puede ser omitido, toda vez que existe por vía constitucional el compromiso de <b>Protección frente a la revictimización</b> (SU-648/17):</p> <p><i>“La jurisprudencia ha constatado que existen muchas condiciones en las cuales las personas que han sido víctimas de la violencia del conflicto armado pueden ser 'revictimizadas', lo cual implica una especial protección del Estado. Por ejemplo, se ha reconocido que cuando las personas que son víctimas acuden a los procesos de justicia y paz a denunciar su caso, se exponen nuevamente a ser revictimizadas, por cuanto son objeto de nuevas amenazas, lo cual se constituye en una barrera y un obstáculo para el goce efectivo de su derecho de acceso a la justicia. Esto es especialmente grave cuando se trata de personas que, además, son sujetos de especial protección constitucional<sup>1</sup>. En estos casos se han tomado medidas de protección individuales, pero también generales”<sup>2</sup>.</i></p> <p><sup>1</sup> Al respecto, la Sentencia T-496 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), se salvaguardaron los derechos de un grupo de mujeres víctimas de la violencia, que se enfrentaban a ser nuevamente víctimas por participar en los procesos de justicia y paz reclamando sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En el mismo sentido pueden verse la Sentencia T-585A de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) [se estudia una tutela contra el Estado colombiano por no haber adoptado las medidas de protección ordenadas por la CIDH para un grupo de mujeres víctimas del conflicto armado, quienes siguieron recibiendo intimidaciones por parte de un grupo reincidente llamado Águilas Negras] y la Sentencia T-234 de 2012 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En este caso se ampararon los derechos de una persona víctima de abuso sexual y desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, que no estaba recibiendo las medidas de protección que requería ante circunstancias de revictimización.</p> <p><sup>2</sup> En la Sentencia T-496 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) se ordenaron medidas de protección individual para las accionantes y, además, se dispuso lo siguiente: “Las entidades demandadas realizarán las acciones necesarias orientadas a efectuar una revisión integral del Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz, a fin de adecuarlo a los principios y elementos mínimos de racionalidad (Supra 8) que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema, como aquella de la cual se ocupan los procesos de esclarecimiento judicial de Justicia y Paz.</p>

<p>Así las cosas, ignorar el reconocimiento que se ha hecho a las víctimas del conflicto en otros procedimientos judiciales ya sean ordinarios o transicionales, desatiende la protección constitucional especial de la que gozan, como ocurre en el Registro Único de Víctimas, que quien acredite su condición de víctima no será controvertida con posterioridad, presupuesto que debería ser aplicable a aquellas víctimas que han acreditado serlo ante otras jurisdicciones.</p> <p>Por tanto, en aplicación a los criterios de las Naciones Unidas en cuanto a la protección de las víctimas y los principios y directrices básicos de sus derechos, contemplados tanto en el Derecho Internacional de los Derechos humanos como en el Derecho Internacional Humanitario.</p> <p><i>"Los Principios y directrices básicos establecen con claridad que entre los derechos de las víctimas contemplados en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se incluye el de exigir a los Estados que cumplan su obligación de impedir que se cometan violaciones e investigarlas cuando ello ocurra.</i></p> <p><i>Los Principios y directrices básicos establecen, además, que "La obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario según lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos comprende, entre otros, el deber de:</i></p> <p><i>a) Adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones;</i></p> <p><i>b) Investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional;</i></p> <p><i>c) Dar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso equitativo y efectivo a la justicia, [...] con independencia de quién resulte ser en definitiva el responsable de la violación; y</i></p>	<p><i>d) Proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso reparación [...] (párrafo 3):"</i></p> <p>Esta protección de las víctimas, también significa que los apoderados que representaron a las víctimas ante otras jurisdicciones puedan representarlas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Por último, cabe resaltar que en el marco de la Ley 975 de 2005 en sus decretos reglamentarios, se reconoció la acreditación de las víctimas ante otras jurisdicciones como lo busca el presente proyecto de Ley, con el objetivo de salvaguardar los derechos de las víctimas y evitar la revictimización.</p> <p style="text-align: center;"><b>III. MARCO NORMATIVO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 3011 de 2013, Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005, 1448 de 2011 y 1592 de 2012.</li> <li>Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz).</li> <li>Ley 1922 de 2018, (Reglas de Procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz).</li> <li>Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones - 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.</li> </ul> <p>También harán parte del marco normativo las sentencias expuestas en el acápite Tercero "Justificación" del proyecto:</p> <p><small><sup>3</sup> Protección Jurídica Internacional de los Derechos Humanos Durante los Conflictos Armados, HR/PUB/11/01. Publicación de las Naciones Unidas - Página 95.</small></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sentencia C-080 de 2018</li> <li>Sentencia SU-648 de 2017</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>IV. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO</b></p> <p>Esta iniciativa consta de los siguientes artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El artículo 1°, objeto de la iniciativa.</li> <li>El artículo 2°, adiciona el párrafo 2° al artículo 3° de la Ley 1922 de 2018.</li> <li>Finalmente, el artículo 3° define la vigencia de la norma.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>V. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA</b></p> <p>En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>De los Honorables congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>MARIA FERNANDA CABAL MOLINA</b> Senadora de la República Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ESPERANZA ANDRADE DE OSSO</b> Senadora de la República Partido Conservador</p> </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ</b> Senador de la República Partido Conservador</p> </div>

# PONENCIAS

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.*

<p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 054 DE 2020 SENADO</b></p>	<p>sesiones ordinarias, por lo que se decidió volver a presentarlo. La presente ponencia incorpora varias modificaciones que habían sido acordadas en la subcomisión creada en el mes de junio para estudiar la iniciativa que creaba la renta básica por senadores de distintos partidos.</p>
<p>La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Antecedentes</li> <li>II. Objeto de la iniciativa</li> <li>III. Justificación del proyecto</li> <li>IV. Contenido de la iniciativa</li> <li>V. Proposición</li> </ol> <p><b>I. ANTECEDENTES</b></p> <p>El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congresional, iniciativa de los senadores Iván Marulanda, Roosevelt Rodríguez, Iván Cepeda, Guillermo García Realpe, Temístocles Ortega, Criselda Lobo, Gustavo Bolívar, Antonio Sanguino, Roy Barreras, Rodrigo Lara, Alexander López, Luis Fernando Velasco, Wilson Arias, Angélica Lozano, Jorge Enrique Robledo, Edgar Díaz, Aída Avella, Rodrigo Villalba, Edgar Palacio, Jorge Eduardo Londoño, Victoria Sandino, Alberto Castilla, Andrés Cristo, Feliciano Valencia, Iván Darío Agudelo, Ritter López, Juan Luis Castro, Horacio José Serpa, Germán Hoyos, Laura Fortich, Iván Name, José Alfredo Gnecco, Mauricio Gómez Amín, Berner Zambrano, José Aulo Polo, Jaime Durán Barrera, Armando Benedetti, Sandra Ortiz, Maritza Martínez, Pablo Catatumbo, Mario Castaño, John Besaile, Israel Zúñiga, Julián Gallo, Jorge Guevara, Julián Bedoya y Richard Aguilar, así como de los representantes Wilmer Leal, Katherine Miranda, Abel David Jaramillo, Jairo Cala, Jhon Jairo Hoyos, Ángela María Robledo, Luis Alberto Albán, Carlos Carreño, Cesar Ortiz, Anatolio Hernandez, Juanita Goebertus, Fabian Díaz, Oscar Tulio Lizcano, Neyla Ruiz, Jhon Arley Murillo, Elizabeth Jay-Pan, Catalina Ortiz, Angela Maria Gaitan, Jaime Rodriguez, Omar Restrepo y Carlos Ardila.</p> <p>Mediante comunicación con fecha del 12 de agosto de 2020, la honorable mesa directiva de la comisión tercera del Senado designó como ponentes para primer debate a los senadores Ciro Ramírez e Iván Marulanda.</p> <p>Es de resaltar que este proyecto ya había sido presentado a finales de la pasada legislatura, firmado por 53 senadores y senadoras. Sin embargo, por razones de tiempo, el proyecto no alcanzó a ser aprobado por la Comisión en el último día de</p>	<p><b>II. OBJETO DE LA INICIATIVA</b></p> <p>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.</p> <p><b>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente proyecto de ley está construido sobre tres ejes rectores. En primer lugar, busca que el Estado les garantice a millones de colombianos el derecho a una vida digna durante la pandemia, al proveerles un ingreso económico que les permita reponerse del impacto económico adverso de las medidas de confinamiento adoptadas por el Gobierno nacional desde el mes de marzo y hasta la fecha. En segundo lugar, busca resarcir el riesgo a la salud que miles de colombianos han tenido que enfrentar al salir a las calles durante los meses más críticos de la pandemia de COVID-19 para buscar un sustento económico que les permita vivir con lo mínimo<sup>1</sup>. En tercer lugar, esta iniciativa pretende darle un empujón a la reactivación económica tras los duros meses de confinamiento, incentivando con estas transferencias la demanda de bienes y servicios en el territorio nacional.</p> <p>En ese sentido, las transferencias monetarias de la renta básica de emergencia tienen una doble naturaleza: por un lado, buscan beneficiar a millones de colombianos</p> <p><small><sup>1</sup> Según una nota reciente del departamento de economía de la Universidad de los Andes, en Bogotá, las personas de estratos 1 y 2 tienen una mayor probabilidad de contagio que las de estratos más altos. Esto se debe, entre otras razones, a la dificultad para las personas de este nivel de ingresos de trabajar desde la casa y a la necesidad que muchos de ellos tienen de tener que salir a trabajar con el riesgo de contagio al que esto conlleva. <i>Nota Macroeconómica No.23 El patrón socioeconómico del COVID. El caso de Bogotá. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.</i> Disponible en: <a href="https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2023.pdf">https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2023.pdf</a></small></p>
<p>afectados por la pandemia y, por el otro, buscan incentivar el consumo de los colombianos, para lograr así un aceleramiento en el proceso de reactivación económica.</p> <p>Es necesario resaltar que si bien actualmente un alto porcentaje de la población ya está en las calles, aun a riesgo de contraer el virus del COVID-19, desde el 20 de marzo, los colombianos se han visto obligados a permanecer aislados en sus casas, al tiempo que las medidas económicas del Gobierno nacional han resultado insuficientes para garantizar la vida digna de los colombianos y el sostenimiento de la estructura económica a lo largo y ancho del territorio nacional.</p> <p>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. Pocas veces 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 por tanto el 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.</p> <p>Para ello, la propuesta central consiste en ampliar la cobertura actual de las transferencias monetarias actuales, de manera que durante cinco (5) meses, 9 millones de hogares pobres y vulnerables reciban una renta básica de emergencia, aumentando el monto de las transferencias existentes 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.</p> <p><b>Cronología del Aislamiento</b></p> <p>Desde que el primer caso de COVID-19 fue diagnosticado en Colombia, el Gobierno nacional ha expedido una serie de medidas tendientes a mantener el orden público, las cuales se fundamentan en el aislamiento preventivo obligatorio de la población. Estas medidas, adoptadas a través de decretos expedidos por el presidente de la</p>	<p>Republica, encuentran respaldo en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. En un primer momento, mediante <b>resolución 385 del 12 de marzo de 2020</b>, dicho Ministerio declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020. Posteriormente, mediante <b>resolución 844 del 26 de mayo de 2020</b>, el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020.</p> <p>En ese sentido, el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional inició el día 25 de marzo, aunque un simulacro promovido por la Alcaldía de Bogotá y adoptado por la mayoría de mandatarios locales del país confinó a la población desde el viernes 20 de marzo hasta el martes 24 de marzo. Por tanto, la población general ha estado confinada desde el 20 de marzo del presente año, y aunque algunos sectores se han reactivado paulatinamente, el aislamiento preventivo obligatorio estará vigente hasta, por lo menos, el próximo 1 de septiembre. Los decretos mediante los cuales el Gobierno nacional ha ordenado el aislamiento preventivo obligatorio de la población en todo el país se enlistan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Decreto 457 del 22 de marzo de 2020</b> - ordena el alistamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, después del simulacro promovido por la Alcaldía de Bogotá y adoptado en gran parte del país, desde el viernes 20 de marzo hasta el martes 24 de marzo.</li> <li>● <b>Decreto 531 del 8 de abril de 2020</b> - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.</li> <li>● <b>Decreto 594 del 24 de abril de 2020</b> - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. Este decreto permite la reactivación paulatina de los sectores de construcción y manufactura.</li> <li>● <b>Decreto 636 del 6 de mayo de 2020</b> - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a</li> </ul>

<p>partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. Este decreto permite la reactivación de nuevos sectores: comercio al por mayor (automotor, muebles, textiles) y al por menor (librerías, papelerías).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto 689 del 22 de mayo de 2020</b> - prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", hasta el 31 de mayo de 2020, extendiendo el aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.</li> <li>• <b>Decreto 749 del 28 de mayo de 2020</b> - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. Se abren los demás sectores, centros comerciales incluidos. Este decreto permite la reactivación de prácticamente todos los sectores, salvo el de transporte terrestre y aéreo, y el bares, restaurantes, discotecas y entretenimiento.</li> <li>• <b>Decreto 847 del 14 de junio de 2020</b> - modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", y permite el inicio de planes piloto en el transporte de personas por vía aérea en municipios con baja incidencia del virus.</li> <li>• <b>Decreto 878 del 25 de junio de 2020</b> - prorroga el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia hasta las doce de la noche (12:00 a.m.) del día 15 de julio de 2020. Este decreto permite iniciar planes piloto de restaurantes e iglesias en municipios con baja incidencia del virus.</li> <li>• <b>Decreto 990 del 9 de julio de 2020</b> - Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero</li> </ul>	<p>horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto 1076 del 28 de julio de 2020</b> - ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</li> </ul> <p><b>A) Justificación económica</b></p> <p>A la fecha, después de cinco meses de iniciada la emergencia sanitaria, Colombia vive su peor crisis económica de los últimos 90 años. La tasa de desempleo del mes de junio aumentó en un 10,4% frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 19,8%, la más alta de los últimos 20 años. Sin embargo, si se incluyen los 4,2 millones de trabajadores colombianos que abandonaron el mercado laboral, la tasa de desempleo sería cercana al 30%. Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes, 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%<sup>4</sup>.</p> <p>A nivel macroeconómico, el PIB del segundo trimestre de este año se redujo en un 15,7% frente al mismo trimestre del 2019<sup>5</sup>. De igual modo, las exportaciones en junio</p> <p><small>2 Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, Junio del 2020, DANE. Disponible en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_20.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_20.pdf</a></small>  <small>3 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: <a href="https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf">https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf</a></small>  <small>4 El desafío social en tiempos del COVID-19, CEPAL, 12 de Mayo del 2020. Disponible en: <a href="https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf">https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf</a></small>  <small>5 Boletín Técnico Producto Interno Bruto II trimestre 2020, DANE. Disponible en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ PIB/bol_PIB_IItrm20_produccion_y_gasto.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ PIB/bol_PIB_IItrm20_produccion_y_gasto.pdf</a></small></p>										
<p>se redujeron en un 26,4%<sup>6</sup> y la inflación julio fue del 0% frente al respectivo mes del año pasado<sup>7</sup>. Cómo lo indica la siguiente tabla, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE, de la CEPAL, del Banco de la República y de Fedesarrollo, se espera que el PIB del país se contraiga entre un 2% y un 7% este año.</p> <p><b>Tabla 1. Proyecciones de crecimiento para el año 2020</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>FMI</th> <th>CEPAL</th> <th>OCDE</th> <th>Banco de la República</th> <th>Fedesarrollo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>-2,4%</td> <td>-2,6%</td> <td>-6,1%</td> <td>Entre -2% y -7%</td> <td>-5%</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: FMI, CEPAL, OCDE, Banco de la República y Fedesarrollo</p> <p>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.</p> <p>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 ocupada<sup>8</sup>. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)<sup>9</sup> y el 67% de los hogares eran pobres o vulnerables con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos. 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 informales<sup>10</sup>. Según otro estudio de la misma universidad, dependiendo</p> <p><small>6 Boletín Técnico Exportaciones Junio 2020, DANE. Disponible en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_jun20.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_jun20.pdf</a></small>  <small>7 Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Julio 2020, DANE. Disponible en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/IPC/bol_ipc_jul20.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/IPC/bol_ipc_jul20.pdf</a></small>  <small>8 Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Diciembre 2019-Febrero 2020, DANE. Disponible en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic_19_feb20.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic_19_feb20.pdf</a></small>  <small>9 Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional en Colombia 2018, Mayo 2019, DANE. Disponible en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_1_8.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_1_8.pdf</a></small>  <small>10 Nota macroeconómica n°11 La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID 19, 1 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en:</small></p>	FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo	-2,4%	-2,6%	-6,1%	Entre -2% y -7%	-5%	<p>del número de meses que se prolongue el confinamiento se podrían perder entre 8.2 y 10.5 millones de empleos en total<sup>11</sup>.</p> <p>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 años<sup>12</sup>.</p> <p>Además, vale la pena resaltar que los montos establecidos por el Gobierno nacional se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria. Mientras que la línea de pobreza <i>por persona</i> es de 257 mil pesos (con datos del 2018), las transferencias <i>por hogar</i> 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. La transferencia de Ingreso Solidario, por ejemplo, equivale a alrededor de 1.600 pesos por día por hogar, una cifra a todas luces insuficiente para garantizar la supervivencia de un hogar.</p> <p><small>11 Nota macroeconómica n°17 Sobre la relajación de las medidas de confinamiento, 24 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en: <a href="https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf">https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf</a></small>  <small>12 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: <a href="http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf">http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf</a></small></p>
FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo							
-2,4%	-2,6%	-6,1%	Entre -2% y -7%	-5%							

**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	\$2.435
Familias en Acción	\$145.000	8.531.955	2.666.236	\$401	\$6.025
Jóvenes en Acción	\$350.000	274.342	85.732	\$99	\$1.485
Colombia Mayor	\$80.000	1.747.500	546.094	\$140	\$2.100
Devolución del IVA	\$75.000	3.200.000	1.000.000	\$80	\$480
<b>TOTAL</b>		<b>20.153.797</b>	<b>6.298.062</b>	<b>\$1207</b>	<b>\$6035</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ante este panorama, consideramos vital garantizar el derecho a una vida digna a los hogares más vulnerables del país a través de una Renta Básica de Emergencia de un salario mínimo por un periodo inicial de tres meses, seguido por un periodo de dos meses en el que se hará una transferencia del 50% de un salario mínimo mensual. De esta manera esperamos, por un lado, garantizar las necesidades básicas de los hogares pobres y vulnerables para así evitar que estos deban salir a trabajar y corran el riesgo de contagiarse 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<sup>13</sup> 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 la base de datos del SISBEN y 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

<sup>13</sup> Ver: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/ht\\_pobreza\\_monetaria\\_1\\_8.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/ht_pobreza_monetaria_1_8.pdf)

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. De no atender el Estado la situación angustiosa de indefensión y de extrema pobreza en la que la pandemia ha colocado a cerca de 9 millones de hogares, alrededor de 30 millones de personas, en cabeza de hombres y mujeres trabajadoras que perdieron sus empleos y sus fuentes de ingresos y que no disponen de ahorros para sustentar el prolongado confinamiento de sus familias, saldremos de la emergencia con esas poblaciones golpeadas por la desnutrición, sobre todo la niñez, y en condiciones de indignación y desapego hacia las instituciones, con impredecibles consecuencias.

La financiación inmediata de la renta básica se haría primordialmente a través de créditos. Con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos lo antes posible, el Gobierno nacional podría solicitar un préstamo directo al Banco de la República, amparado en el artículo 373 de la Constitución. Este crédito se iría pagando a medida que otras fuentes de financiamiento de corto plazo se hagan disponibles. Entre ellas, la refinanciación de la deuda y la emisión de nueva deuda. Como se demostró con la emisión de 2500 millones de dólares de títulos de deuda en el mes de mayo (equivalentes a la mitad del costo total de la Renta Básica de Emergencia), Colombia cuenta con un amplio acceso a los mercados de deuda internacionales. Es más, si se compara con otros países de la región y de la OCDE, el nivel de endeudamiento del país como porcentaje del PIB es moderado<sup>14</sup>. 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 PGN<sup>15</sup>. 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

<sup>14</sup> 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/ADVEC/FM\\_FM/G/FM\\_LIDC](https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_FM/G/FM_LIDC)  
<sup>15</sup> Portal de Transparencia Económica. Disponible en: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Infografia>

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 promedio de la OCDE es del 20,4%<sup>16</sup>. Así, es claro que el Gobierno colombiano cuenta con el espacio suficiente para ampliar su recaudo y así financiar medidas como las aquí propuesta.

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

<sup>16</sup> "Global Revenue Statistics Database", OCDE, 2020. Disponible en: <https://stats.oecd.org/>

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 inane de la crisis del Covid19 y tomará décadas reactivar la economía, recuperar los empleos, crear nuevos y en consecuencia también, recuperar el fisco.

**B) Justificación jurídica**

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

Vale la pena destacar, adicionalmente, que el artículo 215 constitucional faculta al Congreso a modificar, adicionar y derogar decretos que versan sobre materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental por el término de un año. En ese sentido, incluso si se partiera de la base de que ordenar gasto público es una materia de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, en virtud del artículo 215 de la Constitución, el Congreso de la República está en este caso facultado para modificar, adicionar o derogar lo dispuesto en el Decreto 518 de 2020, mediante el cual se creó el programa de Ingreso Solidario que se pretende modificar a través del presente proyecto de ley. No resulta entonces necesario el concepto favorable del Gobierno nacional en este caso.

Ahora bien, frente al derecho a una vida digna, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas oportunidades que *“El derecho fundamental*

*a la vida que garantiza la Constitución -preámbulo y artículos 1, 2 y 11-, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia.”*<sup>17</sup>

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 lo contenido en el decreto 518, al ordenar el pago de una Renta Básica de Emergencia a través de los programas de transferencias económicas existentes 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 mencionado decreto.

Finalmente, cabe recordar el artículo 11 del “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>18</sup> donde se obliga a los Estados a reconocer “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, así como al “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

**C) Comparativo internacional**

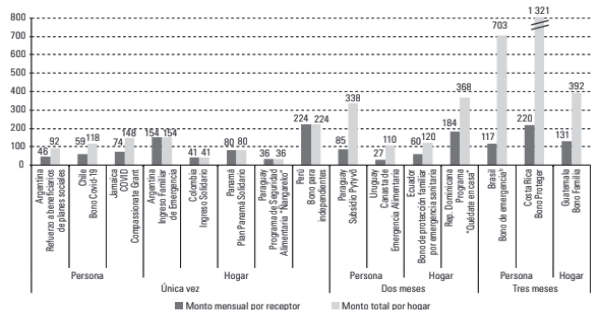
Según la CEPAL, a corte del 24 de abril del 2020, 22 países latinoamericanos habían implementado transferencias monetarias para mitigar la caída de los ingresos de los trabajadores vulnerables a la crisis, las cuales llegarían al 58% de la población, equivalentes a 385,7 millones de personas y 90,5 millones de hogares<sup>19</sup>. Dentro de estas transferencias se presentan cuatro modalidades: nuevas transferencias

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999.  
<sup>18</sup> <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>  
<sup>19</sup> El desafío social en tiempos del Covid 19, Informe Especial, CEPAL, 12 de Mayo del 2020. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)

monetarias, aumento del monto de las transferencias monetarias existentes, anticipo de la entrega de transferencias existentes y aumento de la cobertura poblacional de las transferencias existentes.

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

**Figura 1. Monto de las transferencias dirigidas a trabajadores informales, según tipo de receptor (persona o familia) y duración, al 11 de abril de 2020 (en dólares).**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
<sup>1</sup> En el caso de las medidas en las que el receptor es la persona (o la "carga familiar", es decir, una persona dependiente, como niños, niñas y adolescentes), se supone la recepción de dos montos por familia para hacer el cálculo del monto total por familia. La República Bolivariana de Venezuela ha implementado el Bono Disciplina y Solidaridad para los trabajadores de la economía informal; sin embargo, no se cuenta con información sobre los montos de las transferencias.  
<sup>2</sup> Incluye también a personas con contrato laboral suspendido, jornada laboral reducida o trabajadores independientes cuyos ingresos fueron afectados como consecuencia del COVID-19.

Por ejemplo, en Costa Rica, “el Bono Proteger implica una transferencia individual mensual de 125.000 colones costarricenses (220 dólares) durante tres meses a trabajadores informales y trabajadores independientes, así como a personas despedidas, cuyo contrato laboral haya sido suspendido o cuya jornada laboral se

haya visto reducida más de un 50%”<sup>20</sup>. En Argentina, a través del programa Ingreso Familiar de Emergencia se implementó una transferencia de 10.000 pesos argentinos (154 dólares) para 3,6 millones de hogares. Brasil, por su lado, aprobó “un bono de emergencia para trabajadores independientes o informales cuyos ingresos per cápita mensuales sean inferiores a la mitad de un salario mínimo y cuyo ingreso familiar no supere tres salarios mínimos. El bono es de 600 reales mensuales por persona (117 dólares), con un máximo de 1.200 reales por familia, durante tres meses; los hogares monoparentales cuya jefa de hogar sea mujer recibirán 1.200 reales”.

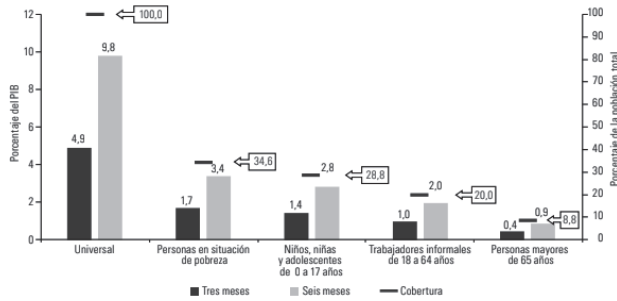
Así, si bien Colombia ha sido uno de los 23 países de la región en implementar programas de transferencias monetarias extraordinarias para mitigar el impacto de la crisis económica en los hogares vulnerables, en comparación con los demás países, los montos transferidos han sido de los más bajos de la región. Un salario mínimo por hogar, tal y como proponemos, equivaldría a cerca de 238 dólares y seguiría siendo inferior a los programas de Guatemala, Costa Rica, Brasil, República Dominicana y Paraguay y muy comparable al de Perú (ver figura 1).

Por lo tanto, consideramos no sólo posible sino también necesario aumentar el monto de estas transferencias para así garantizar durante cinco meses una renta básica que les permita a todos los miembros de los hogares pobres y vulnerables obtener un ingreso superior a la línea de pobreza. Según estimaciones hechas por la CEPAL<sup>21</sup>, una transferencia por un monto equivalente a la línea de pobreza para todas las personas de América Latina, podría costar entre 4,9% y 9,8% del PIB, dependiendo de si la transferencia se hace durante 3 o 6 meses. Si la transferencia se establece solo para las personas pobres, el costo del programa sería de 1,7% del PIB durante 3 meses y de 3,4% durante 6 meses. Si además se descuenta el costo fiscal de las transferencias ya existentes, una transferencia para todas las personas pobres por seis meses por un monto equivalente a la línea de pobreza tendría un gasto adicional de solo el 2,1% del PIB.

Estas estimaciones son consistentes con la propuesta de renta básica de emergencia y demuestran que es posible garantizar una renta básica de un salario mínimo por hogar durante tres meses y de medio salario mínimo durante otros dos meses.

<sup>20</sup> Ibid.  
<sup>21</sup> Ibid.

**Figura 2. Estimación del costo de transferencias monetarias equivalentes a una línea de pobreza y una línea de extrema pobreza para enfrentar el impacto de la pandemia del COVID-19, según población objetivo, duración y cobertura de la población total (en porcentajes del PIB y de la población total)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
 \* Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).  
 † Estimación basada en una caída del 5,3% del PIB en 2020 y considerando una población pobre de 214,7 millones en el mismo año. No se toman en cuenta los costos administrativos necesarios para efectuar las transferencias.  
 ‡ La categoría trabajadores informales corresponde a trabajadores en sectores de baja productividad, lo que incluye: servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia no calificados, trabajadores no calificados en microempresas y microempresarios.

**IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

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) aumentar la cobertura de las

transferencias existentes en cerca de 2 millones de hogares, hasta alcanzar 9 millones de hogares pobres y vulnerables, y ii) establecer un periodo 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 el 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.

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. Esta transferencia contrasta con los montos mensuales de las transferencias actuales que, como se mencionó en la sección anterior, son de \$75.000 pesos para el programa de devolución del IVA, \$80.000 para Colombia Mayor, \$145.000 pesos para Familias en Acción, \$160.000 pesos para Ingreso Solidario y \$350.000 pesos para Jóvenes en Acción.

Finalmente, el artículo 5 adiciona un artículo nuevo al decreto, el cual le otorga a la Superintendencia Financiera la facultad de sancionar a las entidades financieras que

no cumplan con lo dispuesto en el decreto 518 de 2020, modificado por la presente iniciativa.

**V. PROPOSICIÓN**

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera del Senado de la República dar trámite y aprobar el Proyecto de Ley No. 054 de 2020, 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", conforme al texto que se presenta a continuación.

De los Honorables Senadores,

  
**Iván Marulanda**  
 Senador

**PROYECTO DE LEY N° 054 DE 2020**

**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**

**El Congreso de la República de Colombia**

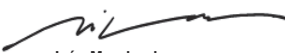
**DECRETA**

**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.

**ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020, el cual quedará así:**

**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



<p>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><b>Parágrafo 1.</b> Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, deberán informarlo al DNP dentro del mes siguiente al recibo de los recursos, por medio del canal que esta entidad habilite. Si no lo informan, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en sanción pecuniaria de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Los recursos provenientes de estas sanciones estarán destinados a incrementar el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, salvo que se compruebe complicidad de los funcionarios para el otorgamiento de la renta a beneficiarios que no cumplan con los requisitos.</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><b>Parágrafo 2.</b> 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><b>Parágrafo 3.</b> 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><b>ARTÍCULO 3. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:</b></p> <p><b>Artículo 8. Periodicidad de las transferencias.</b> 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><b>Parágrafo 1.</b> 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><b>ARTÍCULO 4. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:</b></p> <p><b>Artículo 9. Monto de las transferencias.</b> 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><b>ARTÍCULO 5. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:</b></p> <p><b>Artículo 10. Sanciones a entidades financieras.</b> 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><b>ARTÍCULO 6. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p> <p>De los Honorables Senadores,</p> <p> Iván Marulanda Senador</p>

Bogotá D.C., 21 de agosto 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. Iván Marulanda, recibida a las 05:40 a.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 veinticinco (25) folios.

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

**CONTENIDO**

Gaceta número 762 - Viernes, 21 de agosto de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

NOTAS ACLARATORIAS

Págs.

Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 040 de 2020 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1922 de 2018..... 1

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate del 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..... 4