



Bogotá D.C, 20 de Julio del 2020

Señor  
Gregorio Eljach Pacheco  
Secretario General  
Senado de la República

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley “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.”

Señor Secretario:

Mediante la presente, los Congresistas abajo firmantes nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley “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.”

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_\_ 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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

**Parágrafo 1.** Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, deberán informarlo al DNP dentro del mes siguiente al recibo de los recursos, por medio del canal

que esta entidad habilite. Si no lo informan, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en sanción pecuniaria de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Los recursos provenientes de estas sanciones estarán destinados a incrementar el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, salvo que se compruebe complicidad de los funcionarios para el otorgamiento de la renta a beneficiarios que no cumplan con los requisitos.

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

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

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes para atender los giros del Programa de Ingreso Solidario, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción durante el periodo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Legislativo y hasta tanto se agote el proceso de la adición presupuestal del FOME. Una vez aprobada la adición presupuestal correspondiente, se harán los ajustes pertinentes a que haya lugar.

**Parágrafo 3.** El total de hogares cubiertos por los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario será de hasta 9 millones durante el periodo de cinco (5) meses contemplado en el presente decreto legislativo.

***ARTÍCULO 3. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:***

**Artículo 8. Periodicidad de las transferencias.** Las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia se harán de manera mensual, por un periodo de cinco (5) meses, contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

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

***ARTÍCULO 4. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:***

**Artículo 9. Monto de las transferencias.** El monto mensual de las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia será variable, así: corresponderá a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) durante los tres primeros meses y al 50% de un SMLMV el cuarto y quinto mes.

**ARTÍCULO 5. Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:**

**Artículo 10. Sanciones a entidades financieras.** Serán sancionadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las entidades financieras que en el marco de las transferencias monetarias constitutivas de la renta básica de emergencia incumplan las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 del presente Decreto Legislativo.

**ARTÍCULO 6. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De las y los congresistas.



**Iván Marulanda**  
Senador



**Roosevelt Rodríguez**  
Senador



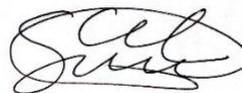
**Iván Cepeda**  
Senador



**Guillermo García Realpe**  
Senador



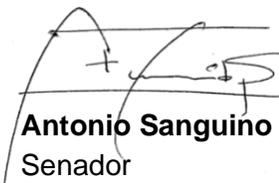
**Temístocles Ortega**  
Senador



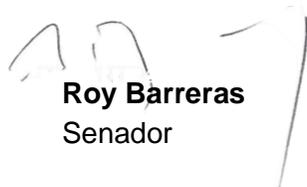
**Criselda Lobo**  
Senadora



**Gustavo Bolívar**  
Senador



**Antonio Sanguino**  
Senador



**Roy Barreras**  
Senador



**Rodrigo Lara**  
Senador



**Alexander Lopez**  
Senador



**Richard Aguilar**  
Senador

**Luis Fernando Velasco**  
Senador

**Angélica Lozano**  
Senadora

**Julián Gallo**  
Senador

**Germán Hoyos**  
Senador

**Rodrigo Villalba**  
Senador

**Jorge Eduardo Londoño**  
Senador

**Horacio José Serpa**  
Senador

**Alberto Castilla**  
Senador

**Wilson Arias**  
Senador

**Jorge Guevara**  
Senador

**Jorge Enrique Robledo**  
Senador

**Aída Avella**  
Senador

**EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI**  
Senador de la República

**Maritza Martínez**  
Senadora

**Victoria Sandino**  
Senadora

**Andrés Cristo**  
Senador



**Feliciano Valencia**  
Senador



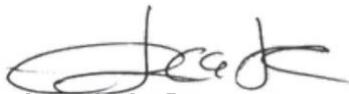
**Julián Bedoya**  
Senador



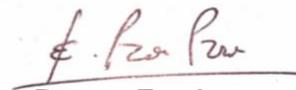
**Iván Darío Agudelo**  
Senador



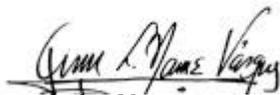
**JOSÉ RITTER LÓPEZ**  
Senador



**Juan Luis Castro**  
Senador



**Berner Zambrano**  
Senador



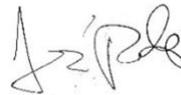
**Iván Name**  
Senador



**Sandra Ortiz**  
Senadora



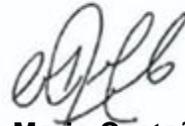
**Jaime Durán Barrera**  
Senador



**José Aulo Polo**  
Senador



**Armando Benedetti**  
Senador



**Mario Castaño**  
Senador



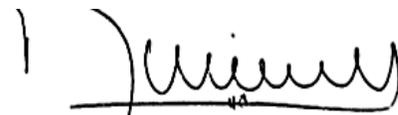
**John Besaile**  
Senador



**Pablo Catatumbo**  
Senador



**Israel Zúñiga**  
Senador



**Edgar Díaz**  
Senador

**José Alfredo Gnecco**  
Senador

**Mauricio Gómez Amín**  
Senador

**Abel David Jaramillo**  
Representante a la Cámara

**Jhon Jairo Hoyos**  
Representante a la Cámara

**Luis Alberto Alban**  
Representante a la Cámara

**Cesar Ortiz Zorro**  
Representante a la Cámara

**Juanita Goebertus**  
Representante a la Cámara

**Wilmer Leal**  
Representante a la Cámara

**Katherine Miranda**  
Representante a la Cámara

**Jairo Cala Suárez**  
Representante a la Cámara

**Ángela María Robledo Gómez**  
Representante a la Cámara

**CARLOS ALBERTO CARREÑO  
MARÍN**  
Representante a la Cámara

**Anatolio Hernández**  
Representante a la Cámara

**Fabián Díaz Plata**  
Representante a la Cámara

**Oscar Tulio Lizcano**  
Representante a la Cámara

**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara

**Jhon Arley Murillo Benítez**  
Representante a la Cámara

**Elizabeth Jay-Pan**  
Representante a la Cámara

**Catalina Ortiz**  
Representante a la Cámara

**Ángel María Gaitán**  
Representante a la Cámara

**Jaime Rodríguez Contreras**  
Representante a la Cámara

**Omar Restrepo**  
Representante a la Cámara

**Laura Fortich Sánchez**  
Senadora

**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I) **Antecedentes**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II) Introducción y objeto del proyecto de ley**

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

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

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

Es claro, por otra parte, que estas medidas tienen un enorme costo. Sin embargo, consideramos que corresponden al daño enorme que han sufrido las familias y la economía, así como al riesgo de que ese daño sea aún mayor y hasta irreparable. Son urgentes y su materialización es inaplazable, por lo que es indispensable diferenciar las fuentes de financiación inmediata que permitirán ponerlas en marcha y las fuentes de mediano plazo que las irían sustituyendo a medida que vayan ingresando.

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

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

### **III) Justificación**

#### **A) Justificación económica**

A la fecha, después de cuatro meses de iniciada la emergencia sanitaria, Colombia vive hoy su peor crisis económica de su historia. La tasa de desempleo del mes de mayo aumentó en 11 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 21,4%<sup>1</sup>, la más alta de los últimos 20 años. Sin embargo, si se incluyen los 4,9 millones de trabajadores colombianos que abandonaron el mercado laboral, la tasa de desempleo se ubicaría por encima del 30%. Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes<sup>2</sup>, 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>3</sup>.

<sup>1</sup> Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, Mayo del 2020, DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_may\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_20.pdf)

<sup>2</sup> Nota Macroeconómica No.20 “Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas”, 18 de Mayo del 2020. Disponible en: [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf)

<sup>3</sup> El desafío social en tiempos del COVID-19, CEPAL, 12 de Mayo del 2020. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)

A nivel macroeconómico, si bien aún no se tienen los resultados del segundo trimestre, el PIB del primer trimestre de este año se redujo en un 2,4% frente al último trimestre del 2019 aun cuando las medidas de confinamiento obligatorio solo afectaron los últimos quince días de este trimestre<sup>4</sup>. De igual modo, las exportaciones en abril se redujeron en un 40.3%<sup>5</sup> y la inflación en mayo disminuyó en 0,38%<sup>6</sup> frente al respectivo mes del año pasado. Como lo indica la siguiente tabla, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE, de la CEPAL, del Banco de la República y de Fedesarrollo, se espera que el PIB del país este año se contraiga entre un 2% y un 7.9%.

**Tabla 1. Proyecciones de crecimiento para el año 2020**

FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo
-2,4%	-2,6%	-7,9%	Entre -2% y -7%	-5%

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

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

Antes de la crisis, de los 22,3 millones de personas ocupadas había 12,2 millones de trabajadores informales en el país, equivalentes al 54,7% de la población ocupada<sup>7</sup>. Asimismo, el 27% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)<sup>8</sup> y el 67% de los hogares eran pobres o vulnerables con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos mensuales. Situación que, como ya se mencionó, se ha deteriorado sustancialmente desde el inicio de la crisis. En efecto, según un estudio de la Universidad de los Andes, en Colombia hay actualmente 9 millones de trabajadores en actividades vulnerables a la crisis. De estos, 6 millones están en actividades informales<sup>9</sup>. Según otro estudio de la misma universidad, dependiendo del número de meses que se prolongue el confinamiento se podrían perder entre 8.2 y 10.5 millones de empleos en total<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Boletín Técnico Producto Interno Bruto I trimestre 2020, DANE. Disponible en:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_ltrim20\\_produccion\\_y\\_gasto.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_ltrim20_produccion_y_gasto.pdf)

<sup>5</sup> Boletín Técnico Exportaciones Mayo 2020, DANE. Disponible en:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol\\_exp\\_may20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_may20.pdf)

<sup>6</sup> Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor, Junio 2020, DANE. Disponible en:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol\\_ipc\\_jun20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_jun20.pdf)

<sup>7</sup> Boletín Técnico, Gran Encuesta Integrada de Hogares, Diciembre 2019-Febrero 2020, DANE. Disponible en:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_dic19\\_feb20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf)

<sup>8</sup> Boletín Técnico, Pobreza Multidimensional en Colombia 2018, Mayo 2019, DANE. Disponible en:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)

<sup>9</sup> Nota macroeconómica n°11 La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID 19, 1 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en:

[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf)

<sup>10</sup> Nota macroeconómica n°17 Sobre la relajación de las medidas de confinamiento, 24 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Disponible en:

[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/BM%2017.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2017.pdf)

Si bien, como se muestra en la tabla siguiente, el Gobierno nacional ha reforzado los programas de transferencias monetarias, aumentando el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor; adelantando el programa de devolución del IVA; y creando el program 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>11</sup>.

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

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

Medidas	Monto de la transferencia	Cobertura		Costo de 1 giro (Miles de millones)	Costo de 5 giros (Miles de millones)
		Personas	Hogares		
<b>Ingreso Solidario</b>	\$160.000	9.600.000	3.000.000	\$487	\$1461
<b>Familias en Acción</b>	\$145.000	8.531.955	2.666.236	\$401	\$1203
<b>Jóvenes en Acción</b>	\$350.000	274.342	85.732	\$99	\$297
<b>Colombia Mayor</b>	\$80.000	1.747.500	546.094	\$140	\$420

<sup>11</sup> Un piso de protección social para preservar la vida: informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de COVID 19, Investigaciones y Productos CID n°35, Sergio Chaparro y Roberto Sánchez, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf>

<b>Devolución del IVA</b>	\$75.000	3.200.000	1.000.000	\$80	\$240
<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 la supervivencia de los hogares más vulnerables durante el tiempo que dure la crisis a través de una Renta Básica de Emergencia por un periodo inicial de cinco meses. De esta manera esperamos, por un lado, garantizar las necesidades básicas de los hogares pobres y vulnerables durante el tiempo que duren las interrupciones a las actividades económicas y, por otro lado, mitigar el impacto sobre la actividad económica a través de un estímulo a la demanda que, además, le permitiría a la economía mantener 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>12</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 los programas de transferencias monetarias ya existentes.

El costo fiscal de este programa se estima en 6,3 billones de pesos al mes en promedio, es decir 31 billones de pesos por un periodo de cinco meses, equivalentes al 3% del PIB. Teniendo en cuenta que el costo actual de las transferencias monetarias vigentes (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Devolución del IVA e Ingreso Solidario) durante cinco meses es de cerca de 5 billones de pesos, el costo neto del programa sería de alrededor de 26 billones de pesos o 2,5% del PIB.

Es claro que estas medidas tienen enorme costo. Sin embargo, corresponden al daño enorme que han sufrido las familias y la economía, así como al riesgo de que ese daño sea aún mayor y hasta irreparable si no se actúa con determinación y a tiempo. Por lo mismo son urgentes y su materialización es inaplazable. Por ello, es indispensable diferenciar las fuentes de financiación inmediata que permitirán ponerlas en marcha y las fuentes de mediano plazo que las irían sustituyendo a medida que vayan ingresando.

<sup>12</sup> Ver:

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)

La financiación inmediata de la renta básica se haría primordialmente a través de créditos. Con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos lo antes posible, el Gobierno nacional podría solicitar un préstamo directo al Banco de la República, amparado en el artículo 373 de la Constitución. Este crédito se iría pagando a medida que otras fuentes de financiamiento de corto plazo se hagan disponibles. Entre ellas, la refinanciación de la deuda y la emisión de nueva deuda. Como se demostró con la emisión de 2500 millones de dólares de títulos de deuda en el mes de mayo (equivalentes a la mitad del costo total de la Renta Básica de Emergencia), Colombia cuenta con un amplio acceso a los mercados de deuda internacionales. Es más, si se compara con otros países de la región y de la OCDE, el nivel de endeudamiento del país como porcentaje del PIB es moderado<sup>13</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>14</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 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

<sup>13</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\\_EMG/FM\\_LIDC](https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC)

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

promedio de la OCDE es del 20.4%<sup>15</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 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.

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>16</sup>

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

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999.

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

#### **IV) Explicación del texto propuesto**

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

El artículo 2 modifica el título del Decreto 518 del 2020 con el fin de incorporar los siguientes cambios al programa Ingreso Solidario: i) incluir todos los hogares pobres y vulnerables del país, y ii) establecer un 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 monto mensual de la renta mínima de emergencia. De esta manera, se garantiza, por un lado, que el monto de la Renta Básica de Emergencia incorpore los montos que estos hogares ya están recibiendo y, por otro lado, que estos programas sigan vigentes una vez termine el programa de Renta Básica de Emergencia.

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

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

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

De las y los congresistas.



**Iván Marulanda**

Senador



**Roosevelt Rodríguez**

Senador



**Iván Cepeda**

Senador



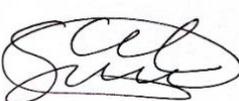
**Guillermo García Realpe**

Senador



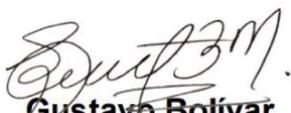
**Temístocles Ortega**

Senador



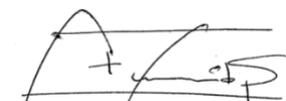
**Criselda Lobo**

Senadora



**Gustavo Bolívar**

Senador



**Antonio Sanguino**

Senador



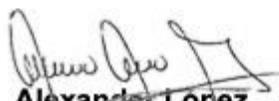
**Roy Barreras**

Senador



**Rodrigo Lara Restrepo**

Senador



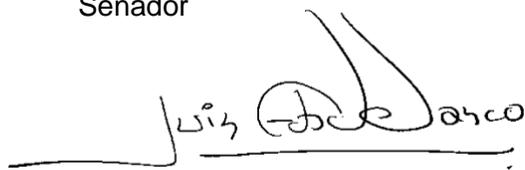
**Alexander Lopez**

Senador



**Richard Aguilar**

Senador



**Luis Fernando Velasco**

Senador



**Wilson Arias**

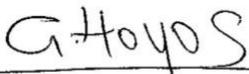
Senador



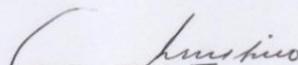
**Angélica Lozano**  
Senadora



**Julián Gallo**  
Senador



**Germán Hoyos**  
Senador



**Rodrigo Villalba**  
Senador



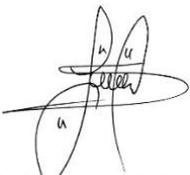
**Jorge Eduardo Londoño**  
Senador



**Horacio José Serpa**  
Senador



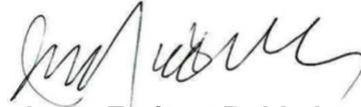
**Alberto Castilla**  
Senador



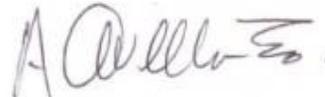
**Feliciano Valencia**  
Senador



**Jorge Guevara**  
Senador



**Jorge Enrique Robledo**  
Senador



**Aída Avella**  
Senadora



**EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI**  
Senador de la República



**Maritza Martínez**  
Senadora



**Victoria Sandino**  
Senadora



**Andrés Cristo**  
Senador



**Julián Bedoya**  
Senador

**Iván Darío Agudelo**  
Senador

**JOSÉ RITTER LÓPEZ**  
Senador

**Juan Luis Castro**  
Senador

**Berner Zambrano**  
Senador

**Iván Name**  
Senador

**Sandra Ortíz**  
Senadora

**Jaime Durán Barrera**  
Senador

**José Aulo Polo**  
Senador

**Armando Benedetti**  
Senador

**Mario Castaño**  
Senador

**John Besaile**  
Senador

**Pablo Catatumbo**  
Senador

**Israel Zúñiga**  
Senador

**Edgar Díaz**  
Senadora

**José Alfredo Gnecco**  
Senador

**Wilmer Leal**  
Representante a la Cámara



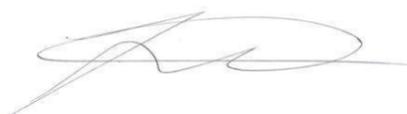
**Mauricio Gómez Amín**  
Senador



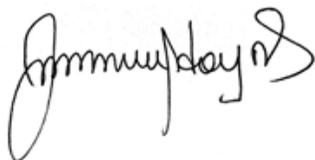
**Katherine Miranda**  
Representante a la Cámara



**Abel David Jaramillo**  
Representante a la Cámara



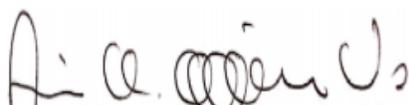
**Jairo Cala Suárez**  
Representante a la Cámara



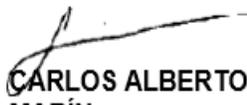
**Jhon Jairo Hoyos**  
Representante a la Cámara



**Ángela María Robledo Gómez**  
Representante a la Cámara



**Luis Alberto Albán**  
Representante a la Cámara



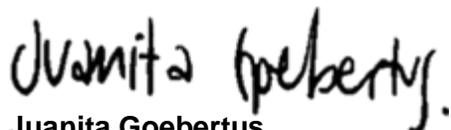
**CARLOS ALBERTO CARREÑO  
MARÍN**  
Representante a la Cámara



**Cesar Ortiz Zorro**  
Representante a la Cámara



**Anatolio Hernández**  
Representante a la Cámara



**Juanita Goebertus**  
Representante a la Cámara



**Fabián Díaz Plata**  
Representante a la Cámara



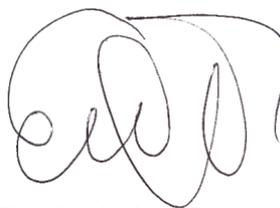
**Oscar Tulio Lizcano**  
Representante a la Cámara



**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara



**Jhon Arley Murillo Benítez**  
Representante a la Cámara



**Elizabeth Jay-Pan**  
Representante a la Cámara



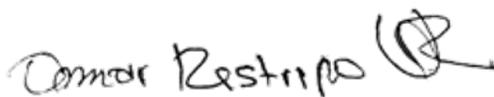
**Catalina Ortiz**  
Representante a la Cámara



**Ángel María Gaitán**  
Representante a la Cámara



**Jaime Rodríguez Contreras**  
Representante a la Cámara



**Omar Restrepo**  
Representante a la Cámara



**Laura Fortich Sánchez**  
Senadora



**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo