

Bogotá DC, 11 de junio de 2020

Doctor  
**LIDIO GARCIA TURBAY**  
Presidente  
Senado de la República  
Ciudad.

**Asunto:** *Informe sobre las causas que determinaron el estado de emergencia económica, social y ecológica, y la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.*

Respetado Señor presidente,

Atendiendo la honrosa designación que se nos hizo, mediante Resolución 005 del 6 de mayo de 2020, de hacer parte de la *comisión accidental para el estudio del informe de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica*, expedida por el Señor Presidente de la República, Dr. Iván Duque Márquez, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, con el objetivo de evitar la propagación en el territorio nacional de la pandemia mundial, declarada por la OMS, por cuenta del virus COVID-19, dejamos nuestra posición sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

1

En cumplimiento de las obligaciones constitucionales, contempladas en el artículo 215 superior, el literal b) del numeral 6 del artículo 254 de la Ley 5 de 1992, y el artículo 48 de la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional presenta en detalle al Congreso de la República, el informe de las medidas que fueron necesarias adoptar para frenar el contagio del COVID-19 y conjurar los efectos adversos del aislamiento obligatorio en todo el país, radicado el pasado treinta (30) de abril de 2020.

Los senadores miembros de la bancada de partidos de gobierno en dicha Comisión Accidental y que firmamos este informe, resaltamos la conveniencia y oportunidad de dichas medidas, y destacamos los importantes esfuerzos del presidente Duque y su gobierno, para concientizar a los colombianos sobre los riesgos para la vida de no adoptarse precauciones personales y sociales, y preparar el sistema de salud con el fin de afrontar los aumentos de personas contagiadas y sus posibles complicaciones. Igualmente, resaltamos los esfuerzos fiscales que a la fecha se han hecho para financiar las acciones que permitan: (1) Proteger la salud de todos los colombianos, evitando la propagación del virus COVID-19; (2) Proveer seguridad alimentaria para los más vulnerables durante el aislamiento obligatorio decretado, y (3) Preservar el ingreso monetario de los trabajadores formales e informales, dado la fuerte afectación del empleo por el cierre de la gran mayoría de actividades productivas.

## 1. Antecedentes

Los estados de excepción en Colombia han sido definidos desde la propia Constitución Política, como mecanismos para enfrentar crisis coyunturales frente a las que el Estado, en su normal funcionamiento, no puede reaccionar con la premura que se esperaría para atender y dar soluciones a las consecuencias que generan. En particular, el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, hacen referencia a aquellas situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Desde la expedición de la Constitución del 91, en nuestro país se han declarado 14 Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica. La primera vez que se acudió a este mecanismo constitucional fue en 1992, cuando el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 333, declaró el estado de emergencia por la perturbación del clima laboral en el sector oficial que solicitaba alza de los salarios. Valga la pena recordar que este decreto duró sólo un día, y fue declarado exequible por la Corte Constitucional. Posteriormente se declaran cinco emergencias ambientales. En 1992 se expidió el Decreto 680 de emergencia para afrontar el racionamiento eléctrico que vivió el país. Posteriormente en 1994, fue declarada la emergencia por las fuertes lluvias que desbordaron los ríos y generaron avalanchas en los departamentos del Cauca y Huila. En 1999, por el terremoto del eje cafetero se declara la emergencia. La ola invernal que azotó al país desde finales de 2010 llevó a una nueva declaratoria de emergencia ambiental. Finalmente, en 2017, se declaró la emergencia ambiental para el municipio de Mocoa en el Putumayo, también por los efectos devastadores de la fuerte ola invernal.

Con relación a las medidas de emergencia económica decretadas, tenemos que en 1997 el Gobierno Nacional mediante Decreto 80, acudió al estado de excepción por la grave revaluación del peso, acumulación de reservas y déficit de capital; y en 1998 como consecuencia de la crisis del UPAC, el Gobierno igualmente acudió a este mecanismo constitucional para atender la crisis financiera. Estas dos emergencias coincidieron con la grave crisis económica mundial registrada desde el segundo semestre de 1997, de la cual nuestro país no fue ajeno.

Transcurrieron 10 años en los que el País no se vio obligado a la excepcionalidad constitucional, hasta que, en 2008, a causa del fenómeno conocido como las “pirámides” captadoras ilegales de dinero, el Gobierno Nacional decretó la emergencia económica para solucionar la crisis financiera que causó esta actividad ilícita. La última emergencia económica que se había decretado fue en 2010, como consecuencia del rompimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela, principal socio comercial del país en ese momento, para atender las consecuencias económicas y la grave crisis humanitaria, generada por las medidas adoptadas por el gobierno venezolano en contra de los residentes colombianos en la zona de frontera.

De otro lado, y nuevamente como consecuencia del cierre de la frontera entre Colombia y Venezuela, en 2015 el gobierno nacional declaró estado de emergencia por motivos humanitarios, dado la grave situación socioeconómica que se vivió en los municipios de la frontera por el alto flujo migratorio hacia Colombia.

Se enfrenta nuevamente el país a un estado de emergencia social, económica y ecológica -Decreto 417 de 2020- por una realidad sanitaria originada en la aparición del virus COVID-19, con alto riesgo de contagio, y la urgencia de adoptar decisiones para frenar su propagación e implicaciones sobre la vida de los ciudadanos, sus relaciones sociales y la actividad productiva.

“Es necesario resaltar que la Constitución Política de 1991, debido al empleo abusivo de los estados de excepción durante el periodo comprendido entre 1886 y 1990, consagró reglas claras para la declaratoria de los mismos, fijando límites materiales y temporales al ejercicio de las facultades del Presidente, entre ellos, el afianzamiento del sistema de control mixto que antes estaba vedado y era absolutamente inoperante, posibilitando tanto el control jurídico y de constitucionalidad por la Corte Constitucional como el control político por el Congreso de la República.

Es así como en cumplimiento de este esquema mixto, corresponde al Congreso concentrar principalmente su ejercicio de control en el análisis de la conveniencia, la necesidad u oportunidad de la declaratoria, pero también la ocurrencia de los hechos generadores y a la Corte Constitucional, su obligación de pronunciarse sobre los elementos objetivos definidos por el constituyente que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia”.

## 2. Decisión de la Corte Constitucional

El pasado 20 de mayo, mediante sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”*, decisión que adoptó el gobierno del presidente Iván Duque para enfrentar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, y que nos compete analizar su conveniencia y oportunidad en este documento.

Consideró la Corporación que el Gobierno Nacional *“ejerció apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución”* y no incurrió en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto. Reconocieron que la existencia de una calamidad pública sanitaria y las graves consecuencias de los efectos económicos y sociales de esta pandemia, producen perturbaciones y amenazas que afectan la protección de los derechos constitucionales de millones de colombianos; al igual que genera un desequilibrio en el sostenimiento de los hogares, de las empresas y de las finanzas estatales.

3

## 3. Síntesis de los recursos y su destinación

Previamente al análisis del informe, es capital hacer un resumen de los recursos inicialmente apropiados por el gobierno nacional durante el Estado de Emergencia los cuales, hasta mitad del presente mes de mayo, ascendían a \$25.1 billones con recursos que se están ejecutando a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), creado por el Decreto Legislativo 444 del 17 de marzo de 2020, cuyas fuentes de financiación son:

VALOR	FUENTE
\$3 Billones	Préstamo FONPET
\$11.6 Billones	Préstamo FAE
\$329 mil millones	Préstamo Fondo de Riesgos Laborales
\$400 mil millones	Impuesto de solidaridad
\$9.8 Billones	TES de solidaridad
<b>\$25.1 Billones</b>	<b>RECURSOS TOTALES FOME</b>

Y \$3.25 billones adicionales orientados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantía, \$713 mil millones para la línea Compromiso Colombia de Findeter, \$600 mil millones para las líneas Colombia Responde y Colombia Responde para todos de Bancoldex, y \$50 mil millones para la línea Colombia Agro produce de Finagro.

Los recursos anteriores se han destinado principalmente a:

1. Atención de la emergencia sanitaria **\$7,2 billones** (a 13 de mayo de 2020), destinados a la protección de la vida, expandiendo la capacidad diagnóstica del país, fortaleciendo la red de unidades de cuidados intensivos UCI y cuidados Intermedios, dotación de bioseguridad para el personal de la salud, reconocimiento dinerario de una prima adicional para los trabajadores de la salud dedicados a atender la emergencia, y la compensación económica temporal para afiliados al régimen subsidiado con diagnóstico de COVID-19 confirmado.
2. Ayuda social a 6.6 millones de hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad (cerca de 23 millones de personas), destinando **\$5,23 billones**, distribuido así:
  - 2.1 \$983 mil millones en transferencias extraordinarias de programas como **Familias en Acción y Jóvenes en Acción**:
    - \$781mm para el primer y segundo giro extraordinario que benefició a 2,6 millones de familias.
    - \$202mm para el primer y segundo giro extraordinario de Jóvenes en Acción que benefició a 296.222 jóvenes, el promedio del giro fue de \$356.000
  - 2.2 \$708 mil millones para el programa **Colombia Mayor**
    - \$408mm para los giros extraordinarios de abril, mayo y junio por \$80.000 mensuales para beneficiar a 1,6 millones de adultos.
    - \$300 mm asistencia humanitaria alimentaria para adultos mayores.
  - 2.3 \$800 mil millones para la devolución del IVA
    - Para el primer y segundo giro que ha beneficiado a 947.000 hogares, con \$75.000 cada dos meses
  - 2.4 \$942 mil millones en transferencias para nuevos programas como:
    - **Ingreso Solidario** con \$700 mm para beneficiar a 3 millones de hogares con un giro de \$160.000 mensuales por tres meses.
    - \$12 mm para la atención prioritaria de adultos mayores de 70 años, en lista de espera del programa Colombia Mayor,
    - \$230 mm de transferencia económica a trabajadores cesantes que hayan realizado aportes a una caja de compensación, con un valor de transferencia de 2 SMMLV dividido en 3 mensualidades (\$585.202/mes).
  - 2.5 \$1.8 billones para la reconexión gratuita de los servicios públicos de 303.000 hogares y el diferimiento en el pago de los servicios públicos por 2 ciclos de facturación para los estratos 1 a 4, que beneficia a 17.5 millones de colombianos.
3. Protección del empleo y el ingreso de los trabajadores por **\$5.75 billones**, distribuido así:
  - 3.1. \$3,25 billones para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías, con el fin de: Crear tres nuevas líneas de crédito garantizadas por la Nación: una línea para financiar la nómina de las MiPyMes con garantías del 90%, una para capital de trabajo MiPyMes con garantías del 80%, y otra línea dirigida a trabajadores independientes con garantías del 80%, y \$1,8

billones para el subsidio del 75% de la comisión de las garantías del FNG para líneas de crédito de la emergencia.

- 3.2. \$1,8 billones para asumir la suspensión temporal de aportes al sistema general de pensiones por 2 meses, con el que se busca la reducción del aporte a 3% (2,25% empleador, 0,75% trabajador) y poder garantizar cobertura del seguro previsual y comisión de administración de los ahorros.
- 3.3. \$400mm para líneas de crédito Bancoldex;
- 3.4. \$300 mm para línea de crédito de Findeter, la cual ha beneficiado a cerca de 6.1 millones de deudores, entre personas naturales y jurídicas, con un saldo de cartera de \$137,5 billones.
4. Apoyo adicional para el pago de nómina de empresas y de personas naturales. **\$6.9 billones** para subsidio al 40% de la nómina, durante 3 meses destinando \$2.3 billones mensuales;
5. \$880 mil millones para el apoyo al **pago del 40% de la prima de junio** para 4 millones de trabajadores
6. \$96 mil millones para el **ingreso solidario de trabajadores con contrato suspendido**, beneficiando a 600.000 personas.
7. \$210 mm para el FNG, destinados a la creación de una nueva línea de créditos de microfinanzas por \$1 billón, la ampliación del crédito para independientes por \$200mm y, la ampliación de la línea de crédito para capital de trabajo por \$2 billones.
8. Aplazamiento del calendario tributario para el pago de los impuestos de renta, patrimonio, obras por impuestos, normalización tributaria, IVA e impuesto nacional al consumo, y suspensión del pago de algunos impuestos equivalente a **\$23.5 billones** que dejaría de recibir la DIAN.

Preservar la vida de los colombianos, dar oportuna y adecuada atención en salud, ayudar a los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad afectados en sus ingresos y actividades productivas, y apoyar a la gran mayoría de las empresas que redujeron significativamente o cerraron sus actividades para que preserven el empleo, han sido las principales motivaciones del Gobierno Nacional, en el manejo de la emergencia por la pandemia.

Reiteramos la muy buena gestión del presidente Duque, quien de manera oportuna, prudente, responsable y sensible a las dificultades que vivimos los colombianos, ha actuado para generar conciencia y disciplina social en los colombianos, así como para asignar los escasos recursos de manera prioritaria a la atención en salud, la disposición de recursos monetarios a los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, ayudar a aliviar los pagos de servicios públicos, y diferir los pagos de las obligaciones tributarias, y de los parafiscales para aquellos que no estén en condiciones de pagar, entre otras decisiones.

#### 4. Medidas tendientes a proteger la salud

En materia de salud han sido convenientes y oportunas las medidas. Primero, han estado destinadas a preparar al país para frenar el contagio del coronavirus, a través del aislamiento preventivo, protección física, distanciamiento social, toma de



muestras y dotación de la red prestadora de servicios de salud con los equipos necesarios para la oportuna y buena atención de los pacientes contagiados. Segundo, se han enfocado a inyectar liquidez al sistema de salud a fin de garantizar el pago oportuno al talento humano en salud, la irrigación de recursos al sistema a través de acelerar lo contemplado en la Ley de Punto Final, y bonificación a los trabajadores de la salud que atienden la emergencia.

El presidente de la república, siempre acompañado de equipos expertos nacionales e internacionales, rápidamente adoptó el aislamiento obligatorio preventivo y el cierre de actividades productivas, así como las posibles fuentes de contagio como los aeropuertos y puertos para frenar el contagio. Igualmente, aumentó la capacidad de testeo, mejoró el número de camas de cuidados intensivos (de 5.300 a 7.650 camas), amplió la oferta hospitalaria, incrementó el número de laboratorios regionales y fortaleció los del Instituto Nacional de Salud. Además, se avanzó en destinar recursos para pagar salarios atrasados a los profesionales de la salud de los hospitales públicos.

Hay que resaltar, que se reconoce tanto nacional como internacionalmente la oportunidad con la cual el gobierno del presidente Iván Duque adoptó las medidas sanitarias. Después de descubierto el primer caso de coronavirus en Colombia, e incluso antes de la declaratoria de emergencia, el Ejecutivo a los 6 días cerró los puertos marítimos, a los 13 días cerró las terminales aéreas, a los 9 días las instituciones educativas, y a los 14 días adoptó el aislamiento obligatorio nacional. La rapidez en la reacción del Gobierno Nacional ha sido fundamental para mitigar el crecimiento de la curva de contagio. Así se reconoce cuando se compara con los tiempos de adopción de medidas en otros países.

Países	COLOMBIA	COREA DEL SUR	ESPAÑA	ITALIA	CHINA
Medidas / Dias					
Cierre de Puertos Marítimos	6	21	42	46	43
Cierre Aéreo	13	0	41	46	43
Cierre de Instituciones Educativas	9	14	43	32	59
Inicio de Aislamiento Voluntario	5	13	0	36	59
Aislamiento Obligatorio	14	0	43	38	60

La medida de aislamiento preventivo obligatorio, el aislamiento obligatorio para mayores de 70 años, y la protección de otros posibles vectores etarios de contagio, como son los niños, ha mostrado un importante impacto en la protección de la vida de los colombianos. A 31 de mayo, lamentablemente los contagiados alcanzan la cifra de 29.383, y los muertos por el contagio del Covid19 ascienden a 939 personas.

En lo referente al testeo, Colombia contaba con tan solo 3 laboratorios para realizar las pruebas requeridas de COVID-19. Gracias a una labor titánica del Instituto Nacional de Salud, 54 laboratorios hoy están habilitados para testeo, de los cuales 7 son del INS. Se están procesando entre 7.000 y 12.000 pruebas diarias, y el total de pruebas realizadas a la fecha es de 331.817. El Gobierno está avanzando de manera ordenada, adquiriendo los reactivos que son altamente demandados a nivel mundial.

Lo cierto es que el Sistema de Salud en Colombia, con su modelo de aseguramiento con solidaridad, cuenta con cobertura del 98%, casi universal, lo que ha servido

para que, en comparación con otros países de la región, estemos mejor preparados para asumir la pandemia.

Uno de los más importantes avances ha sido la reglamentación para los cobros pendientes por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo, parte esencial de la Ley de Punto Final, que permite el saneamiento de las deudas del sistema, y que tanto la ADRES y el Ministerio de Salud estiman en \$5.2 billones. De estos recursos se han girado más de \$2 billones. Es relevante poder disponer del cronograma previsto para los giros de los recursos contemplados en la Ley de Punto Final y en el Plan Nacional de Desarrollo, y el seguimiento de estos, de tal manera que tanto las autoridades regionales como las entidades y trabajadores de la salud estén atentos al tema.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha hecho giros importantes al sistema a través de otros mecanismos administrados por el ADRES como la compra de cartera por \$700 mil millones y \$380 mil millones a los hospitales públicos para ponerse al día con nóminas que atrasadas en su pago.

En el marco del reconocimiento y pago oportuno de los profesionales de la salud, el Ministerio de Salud dará bonificación a las personas que están en la primera fila de lucha contra la pandemia. El talento humano en salud recibirá alrededor de \$450.000 millones, beneficiando a aproximadamente a 43.000 profesionales entre médicos generales, intensivistas, internistas, enfermeras, auxiliares de enfermería, terapeutas, bacteriólogos, nutricionistas, técnicos radiólogos y terapeutas respiratorios y ocupacionales.

Las anteriores acciones demuestran la pertinencia y oportunidad de las decisiones del gobierno nacional para proteger la salud de los colombianos, evitando la propagación de la pandemia en el país.

7

Para asegurar que se continúen todas las medidas para frenar el contagio, entre otras la protección de los trabajadores de la salud es necesario que el gobierno nacional coordine directamente la entrega de los elementos de bioseguridad para el personal médico y de salud en todo el país, con la financiación a cargo de las ARL, EPS e IPS, indicando cronogramas de entrega y nivel de cobertura lograda. Igualmente, importante es disponer del cronograma de compromisos regionales de elaboración de pruebas rápidas y moleculares, acorde con los estándares internacionales, para la trazabilidad y seguimiento de la pandemia.

Consideramos importante que se expida una directriz gubernamental para que no se promueva el aborto en casa, que están impulsando entidades como Oriéntame y Profamilia, aprovechándose del aislamiento obligatorio, no sólo con gran riesgo para la salud de las mujeres sino vulnerando la legislación vigente.

Muy importante que el gobierno nacional presente al Congreso de la República y al sector salud un cronograma de adquisición y entrega de dotación regional de unidades de cuidados intensivos, así como de los giros tanto de la Ley de Punto Final como de los beneficios ofrecidos a trabajadores del sector.

Algunos de los decretos para atender la emergencia en salud:

- Decretos 457, 531 y 593 de 2020: Establecen (y prorrogan) el aislamiento obligatorio preventivo.
- Decreto 499 del 31 de marzo de 2020: Autoriza la adquisición en el mercado internacional de dispositivos y elementos médicos para atender pacientes con COVID-19 bajo reglas del derecho privado.

- Decreto 521 del 6 de abril de 2020: Fijó los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de las cuentas por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (NO POS) del régimen contributivo.
- Decreto 538 de 12 de abril de 2020: Amplían la prestación de servicios de salud para la atención de pacientes contagiados con COVID-19. También permite la telemedicina y la consulta médica virtual. Considera el COVID-19 como una enfermedad laboral. Crea un subsidio para pacientes contagiados por COVID y a los familiares de quienes han fallecido por este. Crea reconocimiento económico único al personal médico atendiendo la emergencia.
- Decreto 539 del 13 de abril de 2020: Autoriza a Min Salud como único encargado de emitir los protocolos de bioseguridad que se requieran para todas las actividades económicas, sociales y para el sector de la administración pública, para mitigar la propagación del COVID-19.

## 5. Medidas para proteger a los más vulnerables

La pandemia mundial declarada por el COVID-19, si bien ha afectado a todas las personas sin distinción de edad, raza o condición social, si ha puesto un riesgo mayor a aquellas en condición de pobreza y vulnerabilidad económica para acceder a una canasta básica de alimentos, así como para disponer de los ingresos necesarios para su pervivencia durante esta emergencia. Si bien, son muchas las necesidades y peticiones de apoyo que se le hacen al gobierno nacional, este de manera responsable ha focalizado su atención en las familias más vulnerables. \$4.65 billones ha asignado el gobierno para varios programas sociales. Se hizo un giro Adicional a los 2.6 millones de beneficiarios de Familias en Acción, recibiendo cada familia un auxilio de aproximadamente \$334.000. También, 274.342 beneficiarios jóvenes recibieron dos giros adicionales que suman \$712.000. Para el programa Colombia Mayor, que beneficia a 1.7 millones de adultos mayores, cada uno recibió dos giros adicionales que suman \$240.000.

8

El mecanismo de la Devolución del IVA para la población en condición de pobreza y vulnerabilidad que pertenecen a los estratos 1 y 2, contemplado en La ley 2010 de 2019 en su artículo 21, ha permitido que cerca de 1 millón de hogares reciban \$75.000 cada dos meses. Esta es una medida importante de equidad, dado que mientras el decil 10 de su ingreso mensual paga el 2,2% en IVA, el decil 1 paga un 6% de su ingreso en IVA; se ha girado al 93,8% de los hogares.

Más de 2.1 millones de hogares se han beneficiado con el nuevo programa Ingreso solidario, que se erigió como una medida sin precedentes en la historia de Colombia, con una ayuda monetaria directa para familias que están en condición de vulnerabilidad y que no hacen parte de ningún programa social. La meta son 3 millones de hogares y reciben cada uno \$160.000 mensuales por 3 meses.

La niñez ha sido prioridad para el Gobierno Nacional. 1.7 millones de mercados ha entregado el ICBF a las familias con menores de edad en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con una inversión cercana a \$1 billón. Adicionalmente, ha entregado kits pedagógicos para el proceso de aprendizaje de los menores por \$340 mil millones. Además, a través del PAE, gracias al Decreto 470 del 24 de marzo del 2020, se permitió, en coordinación con las alcaldías, enviar los alimentos directamente a los hogares de los niños, alcanzando 6.2 millones de beneficiarios, con una inversión de \$135 mil millones.



1.3 millones de mercados ha entregado el gobierno nacional para complementar las ayudas con alimentos a las familias vulnerables. 116.000 mercados del programa Población Vulnerable, 174.000 para la población migrante, 645.000 mercados a líderes sociales y religiosos, población indígena, afro, ROM y LGBTI a través del ministerio del Interior y 360.000 del programa Donar nos Hace bien que lidera la esposa del señor presidente de la República.

Por su parte, la reconexión de servicios de agua potable, gas y energía, en virtud del Decreto 441 del 20 de marzo de 2020, ha sido efectiva en más de 300 mil hogares beneficiados. Igualmente, el diferimiento en el pago de las facturas de servicios públicos fue posible con el Decreto 517 del 4 de abril de 2020. Los hogares de estratos 1 y 2 que no puedan pagar los servicios de agua, energía y gas, pueden diferir el pago a 36 meses sin penalidad ni interés por mora. Cerca de 5 millones de hogares han sido beneficiados, incluyendo la ampliación del beneficio a los estratos 3 y 4. El costo estimado de esta ayuda es de \$1.8 billones por dos ciclos de facturación.

Si bien reconocemos el gran esfuerzo de gestión y fiscal que ha realizado el gobierno nacional para destinar giros extraordinarios a programas existentes como Familias en Acción, Adulto Mayor y Jóvenes en Acción, sugerimos que estos apoyos adicionales se mantengan hasta finalizar el año. Consideramos muy importantes también que se aumente la cobertura de nuevos programas como Ingreso Solidario, para que pase de 3 a 4.5 millones de familias beneficiadas, y se duplique la transferencia monetaria de \$160.000 a \$320.000 por giro, y que el programa no sea transitorio por tres meses como inicialmente se planteó, sino que se mantenga al menos hasta fin del año. Proponemos igualmente que se continúe con al menos tres entregas más de mercados o bonos y que haya un cronograma de entrega regional de conocimiento ciudadano.

Algunos de los decretos para atender a los más vulnerables:

- Decreto 441 del 20 marzo de 2020: Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria y reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a suscriptores residenciales suspendidos o cortados.
- Decreto 458 del 21 de marzo de 2020. Establece la entrega de una transferencia monetaria adicional y extraordinaria a beneficiarios de Familias en Acción, Adulto Mayor y Jóvenes en Acción
- Decreto 486 del 27 de marzo de 2020: Crea incentivos económicos para los trabajadores productores del campo colombiano mayores de 70 años que se encuentran en aislamiento obligatorio
- Decreto 488 del 27 de marzo de 2020: Autoriza el retiro de las cesantías al trabajador que haya presentado una disminución en sus ingresos.
- Decreto 517 del 4 de abril de 2020: Pago diferido y financiación del pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.
- Decreto 518 del 4 de abril de 2020: Se crea el Programa de Ingreso Solidario para entregar una transferencia monetaria a los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas de Familias en Acción, Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del IVA.
- Decreto 528 del 7 de abril de 2020: Pago diferido y financiación del pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo.
- Decreto 553 del 9 de abril de 2020: Define la transferencia económica no condicionada para las personas vinculadas al programa de Adulto Mayor (tres giros mensuales por \$80.000 c/u) y para los beneficiarios de las prestaciones del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

- Decreto 567 de 2020: Se protegen los derechos de los niños a tener una familia asignando procuradores para que continúen los procesos de adopción
- Decreto 579 de 2020: Suspensión de acciones de desalojo a arrendadores, reajuste del canon de arrendamiento y prórroga de contratos de arrendamiento.

### **5.1. Medidas para garantizar la educación**

Con el fin de prevenir el contagio de los estudiantes y la propagación del virus, el gobierno nacional tomó la acertada decisión de suspender las clases presenciales en colegios y universidades, y dar un gran impulso a la educación virtual. Para ayudar a los estudiantes de colegios oficiales se han entregado 83.000 computadores con programas educativos y acceso a internet. Igualmente se ha apoyado el acceso de hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad para que tengan conexión a Internet. Para que ningún estudiante se quede sin acceder a los contenidos educativos, el gobierno nacional inició la formación vía radio y televisión, complementando la educación virtual. Con la creación de la plataforma "Aprender Digital, Contenidos para Todos", se ofrecen más de 80.000 cursos educativos digitales gratuitas para que docentes, estudiantes y padres de familia, puedan trabajar diferentes áreas del conocimiento.

Como se mencionó anteriormente, el programa de alimentación escolar está llegando a los hogares de 6.2 millones de estudiantes para que no se afecte su balance nutricional.

Hay que destacar la gran ayuda aprobada por el gobierno nacional para los padres de familias con hijos en la educación básica y media. Muy importante el crédito condonable hasta el 100% para las familias pertenecientes a estratos 1 y 2; del 80% para familias en el estrato 3, y del 50% para familias en el estrato 4. Recursos que se giraran directamente al colegio para pagar las pensiones vencidas por las dificultades económicas de las familias. Con esta decisión se ayuda a la familia y a los colegios para que continúen con sus labores académicas.

10

En lo referente a la educación superior, el gobierno nacional ha adoptado medidas para aliviar el pago de los créditos de los estudiantes con el Icetex, mediante el Decreto 467 del 23 de marzo de 2020, ampliando periodos de gracia y planes de amortización, y reduciendo los intereses, y ya 61.500 estudiantes se han acogido a los beneficios. Igualmente, para el segundo semestre del presente año se espera otorgar créditos sin codeudor, a 100.000 estudiantes.

También, se eximió de la presentación del Examen de Estado como requisito para el ingreso a los programas de pregrado de educación superior, a todos los estudiantes inscritos.

### **5.2. Medidas para atender a la población carcelaria**

El Presidente Duque adoptó medidas para proteger a personas privadas de su libertad y que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y reducir el hacinamiento carcelario en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esta medida busca que las personas que hayan sido diagnosticadas por COVID-19 dentro de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, o en centros transitorios de detención, sean trasladados a los lugares que resulten más aptos para el tratamiento o a las instituciones de salud, mientras las autoridades médicas y sanitarias les autoricen que se pueda conceder la medida de aseguramiento en prisión domiciliaria transitoria.

Se generó adicionalmente, la obligación para el INPEC de digitalizar las cartillas biográficas y los certificados médicos de las personas privadas de la libertad posiblemente beneficiarias de estas medidas, con el propósito de agilizar estos procedimientos. Adicionalmente, se determinó que el USPEC durante el tiempo en el cual se obtenga el beneficio de prisión domiciliaria, deberá garantizar los servicios de salud con los recursos y convenios previstos, siempre y cuando la persona se encuentre afiliada al Fondo de Personas Privadas de la Libertad.

Como medida adicional, se suspenden por 3 meses los traslados a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva y las condenadas que se encuentre en los centros de detención transitoria como las Estaciones de Policía y URI.

Aunque las cifras de contagios en cárceles del país llegan a 1.137 contagios y 4 fallecidos, de 113.038 personas privadas de la libertad, debe resaltarse que la acción del gobierno ha sido efectiva para frenar el contagio, no sólo por el traslado de algunos de los contagiados y aislamiento de otros, sino por la provisión de elementos de bioseguridad y medicamentos. En 7 de los 132 centros penitenciarios se reportaron personas con COVID-19. Algo más de 4.000 reclusos se han beneficiado con prisión domiciliaria.

En los centros penitenciarios de Villavicencio y Leticia que son los más afectados, se han tomado medidas de carpas móviles para atender a los casos asintomáticos, aislamiento de los negativos y contagiados.

Sugerimos que el ministerio de Salud debe asumir directamente, con el apoyo del ministerio de Justicia y el INPEC, la atención de prevención y contagio de la población privada de la libertad en las cárceles.

## **6. Medidas para preservar el empleo y la estructura productiva del país**

Con el aislamiento preventivo obligatorio, se cerró gran parte de la estructura productiva del país, permitiendo sólo que las actividades relacionadas con la atención en salud, abastecimiento alimentario, servicios públicos y seguridad estuvieran prestando servicios. Si bien fue acertada la decisión para reducir de manera significativa el riesgo de contagio y su propagación, frenó las ventas e ingresos de la mayoría de las empresas y trabajadores independientes. A ello se suma también la oportuna decisión de cerrar puertos, aeropuertos y transporte terrestre de pasajeros a nivel nacional e internacional, pero con repercusiones en las cadenas de producción y distribución, y por tanto en la sostenibilidad del empleo formal e informal.

El gobierno del presidente Iván Duque consciente de las afugias que sufre el sector productivo nacional y sus trabajadores, adoptó medidas para contribuir a paliar los menguados ingresos.

Se creó el programa de apoyo al empleo formal PAEF, mediante Decreto 639 del 8 de mayo del 2020, y que gracias a la solicitud de los Partidos de Gobierno, y de diferentes gremios de la producción, establece un subsidio del 40% de un salario mínimo- \$351.000- durante tres meses, a las nóminas de las empresas formales que presenten disminución de al menos el 20% de sus ingresos en el mes de abril respecto al mismo mes de 2019, siempre y cuando no haya despidos de empleados. Se estima que 6 millones de trabajadores formales podrán beneficiarse.

Adicionalmente a ello, el gobierno nacional asumirá el 50% de la prima de junio de los trabajadores de salario mínimo.

Para garantizar la liquidez de los hogares, se autorizó el retiro de cesantías por parte de los empleados que tengan una reducción en su salario, producto de negociación con la empresa o condición de licencia no remunerada de que fueran sujetos. Igualmente se autorizó la reducción temporal de la cotización al sistema general de pensiones mediante decreto 558 del 15 de abril de 2020, sin que ello afecte las condiciones de jubilación para los trabajadores.

También, se flexibilizó el pago de 2 SMMLV en tres meses a través de las cajas de compensación familiar para los trabajadores cesantes.

Para minimizar los efectos sobre el empleo, por el lado de la demanda de financiamiento de las empresas, se habilitaron con garantía del FNG para las micro, pequeñas y medianas empresas, tres líneas de crédito a través del Programa Unidos por Colombia: \$3 billones para capital de trabajo y garantía del 80%; \$10 billones para pago de nóminas y garantía del 90%, y \$1 billón para trabajadores independientes con garantías del 80%. Adicionalmente, las microfinancieras podrán otorgar créditos con garantías por \$1 billón y cobertura hasta el 75% de lo solicitado.

Bancoldex, por su lado, habilitó 7 líneas de crédito por \$1.1 Billones. Se destacan la línea Colombia Responde para Turismo y Aviación, con un cupo de \$250 mil millones con el 88% de los recursos desembolsados, y la línea Colombia Responde para todos que dispone de \$350 mil millones y se ha desembolsado el 92% de los recursos. Los créditos de líneas Findeter: para capital de trabajo tiene un cupo \$763 mil millones, y se han desembolsado el 62% de los recursos.

De otro lado, si bien hay que resaltar que el sector financiero ha refinanciado créditos por \$193 billones a más de 9,3 millones de deudores, entre empresas y personas naturales, la mayor preocupación es la lentitud en la aprobación y desembolso de los créditos que otorga la banca con garantías de la nación. Ellos, a pesar de manejar líneas con garantía de Fondo Nacional de Garantías, sólo han desembolsado algo más de \$3.2 billones de los casi \$8 billones reservados, tanto para capital de trabajo como para pago de nómina de las Mipymes y trabajadores independientes. Esto muestra el mayor cuello de botella que tienen hoy los mecanismos de financiamiento en condiciones favorable para el sector productivo.

Acertadas las medidas del Banco de la República para darle liquidez a la economía. \$40 billones para que gobierno y bancos tengan liquidez en estos momentos de demanda de recursos por el sector productivo. \$11 billones en operaciones repos, \$10 billones en compra de títulos al sector bancario, \$4 billones en compra de TES, \$6 billones en compra de divisas al gobierno, y \$9 billones por la reducción de los encajes bancarios del 11% al 8,5% en cuentas corrientes y de ahorro.

Con el fin de que se cumpla el propósito de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y otras instituciones, se deben realizar arreglos institucionales para la entrega pronta y directa de los subsidios a la nómina y prima de junio; así como, para que sea efectivo el acceso y desembolso de las líneas de créditos para las MYPIMES, pequeños y medianos agricultores, sectores sociales y sin ánimo de lucro, permitiendo incluso que sea a través de la banca estatal y completando con entidades del orden territorial, cooperativas financieras, entidades de microcréditos y Fintech, entre otros. Los bancos comerciales, a pesar de que el Banco de la República les compró títulos por \$10 billones, les redujo el encaje bancario y pueden disponer de \$9 billones, y cuentan con garantías a los créditos entre el 80 y 90%



otorgadas por el gobierno nacional, continúan con una incomprensible lentitud para la atención y desembolsos de los alivios.

De otro lado, el esfuerzo de la reactivación productiva depende de que las autoridades locales agilicen la revisión y autorización de los protocolos de bioseguridad. Por ello es muy importante que se conozca como avanza el proceso en cada región de Colombia. Es igualmente importante la definición de políticas diferenciadas para salvaguardar el empleo en los sectores que se prevén de lenta reactivación.

### **6.1. Medidas para el sector agropecuario**

En aras de garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios, como parte fundamental de la seguridad alimentaria, el Gobierno Nacional decretó las medidas para la continuidad en la producción y comercialización de alimentos. Todas las actividades agropecuarias han estado operando durante la emergencia, liderada por la producción campesina que significa el 80% de los alimentos. Igualmente, no ha habido dificultad en la provisión de los bienes y materias primas importadas para el agro. El gran reto ha sido que los trabajadores del campo tengan los elementos necesarios de bioseguridad, que les llegue los beneficios de los programas sociales del gobierno nacional, y por supuesto que no haya especulación con los precios de los alimentos al consumidor.

Con el fin de proteger el bolsillo de los colombianos, y en una labor conjunta de los ministerios de Agricultura, Comercio, DANE y la SIC, se ha hecho seguimiento semanal a los precios de 12 productos básicos de la canasta familiar para evitar especulación.

Con el programa de apoyo a la comercialización, el gobierno ha buscado reactivar la compra de leche en varias regiones del país. Se asignaron recursos por \$2.700 millones para garantizar la comercialización de leche de pequeños y medianos ganaderos afectados por la caída en la demanda para la producción de quesos. Igualmente, se liberó de manera transitoria los aranceles en relación con materias primas como el maíz y soya para reducir los costos de producción de proteína animal.

Resaltamos las oportunas medidas que ha tomado el Gobierno para garantizar la recolección de la cosecha cafetera colombiana, que se estima en 6,5 millones de sacos en el primer semestre de este año, y que representa cerca del 45% de la cosecha cafetera del año, generando así un importante impulso económico a las zonas productoras en esta difícil situación. En este momento con estrictos protocolos de bioseguridad hay 140 mil recolectores trabajando.

De igual forma, se crearon programas especiales de apoyo a pequeños productores:

- i) *Alianzas Productivas para la Vida*, se dispone de \$41.000 millones para acompañar a más de 6 mil familias productoras en la coyuntura del Covid-19.
- ii) *Campo Emprende*, con \$35.560 millones para atender 9.235 familias rurales en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con la implementación de 889 Emprendimientos productivos en 69 municipios del país, con prioridad en los jóvenes rurales. Se cofinanciarán trece (13) emprendimientos por municipio y se hará entrega de \$40 millones por emprendimiento.
- iii) *Coseche y venda a la fija a un clic*, es la estrategia para avanzar en los procesos de virtualización en el campo, ayudando en los procesos de comercialización de pequeños y medianos productores, reduciendo la intermediación y mejorando los ingresos. 5.646 productores agropecuarios vinculados de más de 21 departamentos del país, logrando un aumento de tráfico de usuarios en plataformas superior al 30%.



En lo relacionado con las medidas de alivio financiero para los productores, el gobierno creó la línea *Colombia Agro Produce*, con un cupo de \$1.5 billones, que ha beneficiado 9.673 agricultores, al 21 de mayo; 70% de ellos pequeños y medianos. Nuevamente la preocupación es la lenta aprobación y desembolso de los recursos a los pequeños productores, y las dificultades de acceso a recursos para los microempresarios rurales. De ahí, la urgencia de que Finagro y el Banco Agrario vuelquen todos sus esfuerzos a estos productores que han respondido positivamente durante la pandemia, proveyendo los alimentos a los colombianos.

Con la entrada en vigor del Decreto 803 del 2020, los productores del campo también podrán acceder al apoyo de \$220.000 para la prima de servicio por cada empleado. Igualmente prevé el decreto un incentivo a la comercialización de productos como frutas, hortalizas, tubérculos, plátanos y proteína animal, en el que se han invertido \$33.500 millones.

De otro lado, el Decreto 796 de 2020 busca facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores que hayan sido afectados por la emergencia, facultando al Banco Agrario Colombia S.A. y a FINAGRO, para que celebren acuerdos de pago que podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como cuotas de capital.

Algunos decretos que benefician al sector agropecuario:

- Decreto 471 de 2020, sobre política de precios de insumos agropecuarios.
- Decreto 486 de 2020, crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y adopta medidas para garantizar el abastecimiento de productos agropecuarios.
- Decreto 523 de 2020, Modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de materias primas como el maíz amarillo duro, sorgo, soya y torta de soya.
- Decreto 527 de 2020, regula el exceso de inventarios de alcohol carburante para prevenir el colapso de la producción de azúcar.
- Decreto 682 de 2020, exención de IVA para bienes e insumos igual o inferior a ochenta (80) UVT, incluye semillas y frutos para la siembra, abonos de origen animal, vegetal, mineral y/o químicos, insecticidas, raticidas, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, sistemas de riego, guadañadoras, cosechadoras, trilladoras, partes de máquinas, aparatos y artefactos de cosechar o trillar, concentrados y/o medicamentos para animales, y otros.
- Decreto 796 de 2020, Medidas para apoyar el ingreso de los trabajadores y productores agropecuarios.
- Decreto 803 de 2020, crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP para el Sector Agropecuario.

## 6.2. Medidas sobre el transporte y la movilidad

Acertó el gobierno nacional con las medidas adoptadas para frenar los focos de contagios de COVID-19, que en primera instancia fueron cierres de puertos, aeropuertos y transporte terrestre no esencial para atender la pandemia. Igualmente creó el Centro de Logística y Transporte adscrito al ministerio de transporte, con el fin de expedir, de manera coordinada, las regulaciones atinentes a modificar rutas de empresas y autorizar el desembarco de pasajeros por motivos humanitarios, casos fortuitos o fuerza mayor. Resaltamos el oportuno cierre del aeropuerto internacional El Dorado de Bogotá a partir del 19 de marzo, fecha desde la cual han sido repatriados 1.159 connacionales en 14 vuelos humanitarios

Para beneficiar al sector, se suspendió el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional, la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria, y transitoriamente, el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados, administrados por la Aeronáutica Civil.

En materia de transporte particular, los propietarios de vehículos que se han visto afectados a causa del Coronavirus COVID-19 podrán retirar del Fondo hasta 85% los recursos aportados con fin garantizar un ingreso mínimo.

Igualmente se autorizó al Gobierno y sus entidades descentralizadas a realizar inversiones entre 40% y 70% en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo. Y se destinará, por una única ocasión, \$5.000 millones de los recursos del PGN 2020 al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga para que, con Bancóldex, se promueva el acceso a créditos de personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte.

Preocupado por el aumento del contagio, el gobierno nacional, en coordinación con otros gobiernos de América Latina, tomó la decisión de no autorizar vuelos internacionales antes del próximo 30 de agosto. Hasta el mes de julio no habrá ni vuelos nacionales ni transporte de pasajeros intermunicipal.

Algunos de los decretos de las medidas económicas:

- Decreto 444 del 21 de marzo de 2020: Crea el FOME Fondo de Mitigación de Emergencias
- Decreto 438 y 551 de 2020: crea la exención tributaria de IVA sobre los bienes y elementos médicos destinados a atender a los contagiados con Covid-19
- Decreto 435 y 520 de 2020: Se modifica el calendario tributario del impuesto sobre la renta.
- Decreto 519 del 5 de abril de 2020: Se realizan adiciones presupuestales al PGN (al presupuesto de rentas y recursos de capital y al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones).
- Decreto 557 del 15 de abril de 2020: se dictan medidas en materia de turismo y registros sanitarios para apoyar a las pequeñas y medianas empresas.

## 7. Medidas para la gestión de los Entes Territoriales

Acertado ha sido el fortalecimiento de la descentralización que ha dado el gobierno del presidente Duque en el manejo de la emergencia, otorgando facultades y competencias a los entes territoriales, a través de los gobernadores y alcaldes, para: facilitar liquidez y alivio financiero; apoyar el orden público; garantizar la seguridad alimentaria y las ayudas sociales a los ciudadanos; y facilitar la inversión en salud de los entes territoriales.

Ejemplo de ello, es la viabilidad jurídica para la reorientación de rentas de destinación específica, y la modificación, adición y traslado de recursos públicos al interior de sus presupuestos sin necesidad de permiso de asambleas y concejos, para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de la Emergencia. Igualmente, se flexibilizó el proceso de acceso a los recursos del Sistema General de Regalías, orientados a proyectos para atender los efectos de la pandemia.

Se creó la posibilidad de que los municipios y distritos otorguen subsidios a los estratos 1, 2 y 3 y asuman, total o parcialmente, los costos de los servicios públicos

domiciliarios. A ello se suma poder financiar medios alternativos de aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico a través de los recursos del SGP, así como poder el Gobierno Nacional transferir a las empresas prestadoras del servicio de agua y alcantarillado el pago que las entidades territoriales les adeudan, y luego se compensarán con los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones.

A su vez, viabilizó jurídicamente la posibilidad de que gobernadores y alcaldes puedan realizar la apropiación y el giro de los recursos destinados al pago de seguridad social de los creadores y gestores culturales provenientes de la estampilla procultura, y determinó que los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural que manejan las entidades territoriales se inviertan en el sector.

El Gobierno Nacional ha ejercido apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de sus competencias, sin vulnerar la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, salvaguardando el orden público al interior de cada circunscripción y facilitando para que cada mandatario local lidere el proceso de prevención de contagio y reapertura gradual de la economía. Los entes territoriales tienen también el gran reto de adoptar medidas que ayuden a los sectores productivos y sociales a paliar los efectos adversos de la pandemia.

## **8. Tema donde no logramos consenso**

Si bien hubo amplio consenso sobre la pertinencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el gobierno nacional para enfrentar las consecuencias de la pandemia por el COVID-19, hubo diferencias en el enfoque de cómo abordar durante la pandemia a los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad para que tuvieran ingresos. Uno de los senadores propuso que el gobierno nacional acoja la renta básica universal de un salario mínimo integral; mientras que otros, consideran por el contrario que se debe construir sobre lo construido, apoyando y fortaleciendo los programas sociales como Familias en Acción, Adulto Mayor y Jóvenes en Acción, que son transferencias monetarias condicionadas, y que sus evaluaciones han demostrado ser exitosos por el impacto sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes, la atención en salud y la protección a los adultos mayores. Adicionalmente, se considera mejor ampliar la cobertura y el monto de la transferencia de estos programas como del nuevo programa Ingreso Solidario.

16

Lo cierto es que hay consenso de que a los hogares colombianos más vulnerables hay que proteger y apoyar tanto con transferencias monetarias como con mercados para su seguridad alimentaria. Por ello, se reconoce el acertado esfuerzo del gobierno nacional de fortalecer los programas sociales existentes e impulsar nuevos.

## **9. Sostenibilidad fiscal**

Todos los colombianos sienten la presión de las dificultades en estos tiempos de pandemia, y especialmente los compatriotas en condición de mayor vulnerabilidad, los trabajadores independientes y los pequeños y medianos empresarios. Ello ha creado una urgencia permanente, por eso a cada buena solución del gobierno se sucede la aparición de otras necesidades.

Pero se entiende la gradualidad con que el gobierno del presidente Duque ha manejado esta difícilísima situación, dado la incertidumbre de su duración y la exigencia de la recuperación, todo en medio de la escasez de recursos.

El mayor reto del gobierno nacional ha sido disponer de la liquidez que se requiere para responder a las demandas sociales, de los sectores salud y productivo, y por supuesto de los entes territoriales. De un lado el gobierno ha dispuesto, además de recursos ordinarios del presupuesto general de la nación, recursos de las regalías y de otras fuentes mencionadas, así como de emisiones de títulos de deuda pública, acceso a cupos de crédito de la banca multilateral, y por supuesto no se ha cerrado al financiamiento del Banco de la República. Este a su vez, tiene aprobada una línea por US\$11.000 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional, dispuesta en caso de requerirse por problemas en la balanza de pagos.

Una de las decisiones adoptadas por el gobierno y que apoyamos es el impuesto transitorio a los más altos salarios de servidores públicos, que cubre cerca de 24.000 servidores del Estado y que en el periodo de ejecución estarían aportando más de \$300 mil millones para financiar programas de atención por la pandemia. Sin embargo, se considera prudente revisar el decreto 568 para precisar que es transitorio grabar las pensiones superiores a \$10 millones, y que es una contribución de solidaridad para apoyar programas sociales dado la pandemia.

Entendemos la prudencia en el manejo de las fuentes de recursos que el gobierno nacional ha tenido para atender los requerimientos por la pandemia, ya que no tiene claridad ni en la duración de la emergencia ni en la rapidez de la reactivación de las actividades productivas. Por lo cual, ha sido prudente en usar desde un inicio todas las fuentes de recursos posibles, como un mayor endeudamiento, y en evaluar todas las peticiones que se le han hecho, ponderando las prioridades. Sin embargo, no se puede perder de vista los riesgos de un sobreendeudamiento, que muchos sectores han pedido, pero que en últimas termina afectando a los más vulnerables.

Se anticipa un muy mal año para nuestra economía, con un decrecimiento previsto entre -2% y -7% y un déficit fiscal del -6%. Además de ello, le asiste al gobierno preocupaciones legítimas y responsables frente al riesgo que asume de \$33 billones, si los recursos de créditos garantizados siniestran; y, la reducción de cerca de \$23.5 billones en el recaudo por las medidas tributarias adoptadas. Las asignaciones a programas sociales, al sector salud, al financiamiento para las empresas, más la liquidez que ha dado el Banco de la República y los recursos que DIAN dejaría de percibir, se estima que suman cerca de \$126 billones (12% del PIB).

Si bien reiteramos el manejo serio y ponderado del gobierno frente a las decisiones que ha tenido que adoptar por la pandemia y sus exigencias para las finanzas del estado, creemos que debe avanzar más rápido en aumentar cobertura y monto de transferencia de programas sociales existentes y de los nuevos como ingreso solidario, y tenderle más la mano a los sectores productivos para que mantengan el empleo, reactiven sus negocios y ayuden a recuperar la senda de crecimiento y bienestar.

## 10. Reapertura de las actividades productivas

En paralelo a la atención de la emergencia y la incertidumbre de su duración, el Gobierno Nacional ha estado manejando la reactivación gradual de muchos sectores productivos, incluidos trabajadores independientes, siempre asegurando los tiempos para que adopten las medidas de bioseguridad y se asuma la disciplina



social necesaria para frenar el contagio del COVID-19 y proteger la vida de los trabajadores y sus familias.

A partir del pasado 25 de abril el gobierno nacional inició la reapertura gradual y organizada de la economía. Medida necesaria dada la alta tasa de desempleo, que de 12,6% en marzo pasó a 19,8% en abril, dejando a cerca de 5 millones de colombianos sin trabajo, y el riesgo de aumento pronunciado en los próximos meses. Igualmente se prevé un aumento de la pobreza de 27% a 33%, según cálculos de Fedesarrollo, como consecuencia del aislamiento obligatorio y freno a las actividades productivas, más las angustias de las familias por la falta de ingreso y el riesgo de los empleados de perder su trabajo.

Fue acertada y oportuna la decisión de reapertura gradual, y hoy el 83% de las actividades del PIB están operando, cerca de 8 millones de empleados, pero esperamos pronto sean más. Igualmente, es destacable que son las autoridades locales las directamente responsable en decidir cuáles empresas tienen listos los protocolos de bioseguridad para reiniciar actividades, y deben hacer seguimiento a su cumplimiento.

La pérdida de ingresos y empleo, más las restricciones en la producción, ha generado una fuerte caída del consumo interno. Recuperar la confianza de los consumidores es fundamental para la reactivación, y va a implicar no sólo que se adopten protocolos de bioseguridad para las compras presenciales, sino que se avance rápidamente en comercio electrónico.

Para que muchas empresas reinicien actividades, se requerirá de un esfuerzo fiscal mayor en la medida que el endeudamiento de ellas no será la mejor alternativa, y en su lugar, deberá encaminarse a una inyección directa de recursos. A continuación, planteamos algunas medidas adicionales a las que ha adoptado el gobierno nacional, que consideramos oportunas.

- a. Permitir 'factoring' para las empresas pymes, para darles liquidez inmediata, sin que asuman más deuda. La Financiera de Desarrollo Nacional puede ser el vehículo para su ejecución.
- b. Condonar un porcentaje de las deudas adquiridas por las Mipymes, condicionado a que mantengan su nómina. Esta medida requeriría de un esfuerzo fiscal en el mediano plazo porque se haría efectivo cuando se pague la última cuota de la deuda adquirida.
- c. Flexibilizar los horarios laborales en varios sectores.
- d. Dar prioridad a la inversión pública en obras de infraestructura como vías terciarias, recuperación ambiental de espejos de agua, construcción de jagueyes, distritos de riego, construcción de viviendas, entre otros.
- e. Estructurar un plan de relocalización en Colombia de empresas tanto colombianas como extranjeras con condiciones favorables tributarias y laborales.
- f. Definir un plan de exportación ambicioso y robusto, diversificando la canasta exportadora y alejándonos de la dependencia minero-energética.
- g. Permitir que cooperativas y otras entidades no vigiladas por la superintendencia Financiera puedan realizar operaciones de redescuento tanto de recursos de Finagro como del FNG destinadas a apoyar a micro y pequeños productores.
- h. Rediseñar el esquema de cotizaciones a la seguridad social para facilitar la formalización e implementar el piso mínimo de protección social.
- i. Hacer real y efectiva la colocación de créditos actuando el Gobierno como banco de primer piso con Bancoldex y Banco Agrario, brindando las garantías establecidas, bajas tasas y periodos de gracia.
- j. Facilitar acuerdos entre arrendadores y arrendatarios.



- k. Congelamiento de tarifas de servicios públicos para las Mypimes.
- l. Eliminar transitoriamente la sobretasa a la energía que afecta a los sectores productivos duramente golpeados por esta pandemia.
- m. Frenar las importaciones de productos agrícolas e industriales que pueda producir el país, e incrementar sustancialmente los recursos para inversión y mejoramiento de las condiciones de vida de los productores agropecuarios, en especial de los campesinos.
- n. Aplazar en al menos 3 años, la ejecución de garantías o hipotecas, por el incumplimiento de compromisos generados durante la pandemia.
- o. Realizar una gran alianza por la defensa y la promoción del empleo en Colombia (sociedad civil, sector productivo y social y Estado).

Construir esperanza en medio de las dificultades que se afrontan exige construir sobre lo que ha construido el gobierno nacional, y fortalecer los programas sociales y los que responden a mejorar la actividad económica de la personas naturales y jurídicas.

Reiteramos la necesidad de enfrentar la crisis y la post crisis con una economía fraterna, y de mejorar la cohesión social de la Nación.

## 11. Consideraciones finales

En atención a las consideraciones expuestas, los senadores firmantes, miembros de la Comisión Accidental, reiteramos que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con el objetivo de evitar la propagación en el Territorio Nacional de la pandemia mundial, declarada por la OMS, por cuenta del virus COVID-19, han sido convenientes y oportunas.

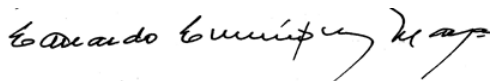
19

De los Honorables Congresistas,



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA  
Senadora de la República

JHON MILTON RODRIGUEZ  
Senador de la República



EDUARDO ENRIQUEZ MAYA  
Senador de la República

JUAN FELIPE LEMOS URIBE  
Senador de la República