

Bogotá DC, 31 de julio de 2020

Doctor
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente
Senado de la República
Ciudad.

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

Respetado Señor presidente,

Atendiendo la honrosa designación que nos hizo la presidencia de la corporación, mediante Resolución 06 del 23 de junio de 2020, como miembros 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 637 del 6 de mayo de 2020** “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, con ocasión de la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, a causa del virus SARS-CoV-2, dejamos nuestra posición sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas, en los siguientes términos.

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 presentó 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, el pasado 19 de junio de 2020.

Los senadores miembros de la bancada de partidos de gobierno en dicha Comisión Accidental y firmantes de este informe, resaltamos la conveniencia y oportunidad de dichas medidas, y destacamos los importantes esfuerzos del presidente Duque y su gobierno, para preparar el sistema de salud con el fin de afrontar el aumento 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, conteniendo la propagación del virus; (2) Garantizar la seguridad alimentaria para los más vulnerables durante el aislamiento obligatorio decretado, (3) Preservar el ingreso de los trabajadores formales e informales, y (4) reactivar de manera gradual la economía.

En este documento recogemos muchas de los antecedentes y reflexiones planteados en el informe que presentamos el pasado 11 de junio, sobre la primera emergencia social, económica y ecológica decretada por el gobierno nacional para enfrentar el contagio del virus Covid-19. Ello debido a que esta segunda emergencia da continuidad a las medidas adoptadas para que en nuestro país se manejen los efectos de la pandemia.

1. Antecedentes

Los estados de excepción en Colombia están definidos en la 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, hace 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 éste 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 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 se declara la emergencia para atender las consecuencias del terremoto del eje cafetero; La ola invernal que azotó al país desde finales de 2010 llevó a una nueva declaratoria de emergencia ambiental, y, 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.

2

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.

Debido a la magnitud de la propagación del virus, a los efectos del aislamiento obligatorio, al cierre de gran parte de la estructura productiva del país y a la preparación para enfrentar los picos futuros del contagio, el Gobierno Nacional declaró una segunda emergencia mediante el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**.

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. Pronunciamiento 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.

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.

A la fecha, la Corte estudia la constitucionalidad del **Decreto 637 de 2020** *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, y cuya conveniencia y oportunidad nos compete analizar en el presente informe. Vale la pena resaltar que el periodo de duración del estado de excepción es de 30 días y que la declaratoria de la primera emergencia terminó el 6 de junio del presente año.

3. Balance de la primera declaratoria de emergencia

De la primera emergencia decretada por el Gobierno Nacional se debe resaltar la manera oportuna, prudente y responsable como actuó el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del presidente Iván Duque, para enfrentar la crisis sanitaria y económica sin precedente en nuestro país. Las medidas de esta primera emergencia estuvieron enmarcadas principalmente a la: 1) protección de la salud de los colombianos y ampliación de la capacidad hospitalaria; 2) protección de los más vulnerables y 3) defensa del empleo e ingresos de los colombianos.

Para cubrir las necesidades presupuestales para la atención de la Pandemia, se creó el FOME (Fondo de mitigación de emergencias) con una apropiación inicial de \$24.5 billones. Adicionalmente se creó el impuesto solidario para los altos salarios de funcionarios públicos y para contratistas del estado, con el cual se recaudaron \$210.000 millones, y se dio paso a la capitalización del Fondo Nacional de garantías por \$3.25 billones para el apalancamiento de créditos por cerca de \$60 billones.

En materia de **protección de la salud de los colombianos**, es importante rescatar la prontitud con la que se llevaron a cabo las acciones por parte del gobierno, después del primer caso de Covid-19 identificado en el país. A los seis días se cerraron los puertos marítimos, a los trece días las terminales aéreas y a los catorce días se decretó el aislamiento preventivo obligatorio.

Respecto a este importante frente de acción, durante la primera emergencia el Gobierno destinó \$7.3 billones del FOME, de los cuales \$5.7 billones se orientaron al aseguramiento en salud, \$1.4 billones a la ampliación de la oferta hospitalaria, \$45mm para el fortalecimiento del sistema nacional de salud y la capacidad diagnóstica y \$130mm para garantizar el abastecimiento de insumos, transporte, servicios y productos del sector salud necesarios para la atención médica.

Adicionalmente, se aprobaron medidas como 0% de arancel para medicamentos e insumos médicos, así como la exención del IVA para productos médicos indispensables.

Gracias a estas acciones Colombia tiene una de las tasas de contagio por millón de habitantes más bajas de la región; mientras que en el país hay cerca de 2.520 contagiados por cada millón de habitantes, en Estados Unidos tienen alrededor de 9.337 por millón, Brasil reporta una cifra de más de 7.900 y, Chile llegó a los 15.862 infectados por millón de personas. Estos resultados demuestran que las medidas tomadas por el gobierno durante la primera emergencia cumplieron con su principal objetivo que fue frenar el contagio y proteger la vida.

Respecto a la **protección a los más vulnerables**, durante la primera emergencia el Gobierno nacional apropió cerca de \$4.2 billones para beneficiar con ayudas a más de 7 millones de hogares con giros adicionales y extraordinarios a los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, para los cuales se destinaron \$640 mil millones. Adicionalmente, se adelantó el programa para la devolución del IVA que beneficia a 1 millón de hogares y cuyo costo hasta final de año será de \$400 mil millones.

Por su parte, y con el fin de apoyar a los hogares vulnerables que no se encontraban inscritos en ningún programa del gobierno, en menos de dos meses el Gobierno nacional puso en marcha el programa Ingreso Solidario el cual durante la primera

emergencia hizo entrega de dos giros de \$160.000 a cerca de 2.4 millones de hogares, por \$975mil millones.

Otras de las medidas relevantes que se tomaron para apoyar a los más vulnerables fue el mecanismo de protección al cesante con una inversión por parte del gobierno de \$104 mil millones, así como el financiamiento de servicios públicos de energía, gas y acueducto, por \$1.59 billones.

Los efectos positivos de estas ayudas se pueden evidenciar en que entre el 60% y 90% de la caída en los ingresos de los tres primeros deciles de ingreso en Colombia es compensado por programas sociales como Ingreso Solidario, devolución del IVA y otros. Adicionalmente, según información de la firma Raddar, una de las principales causas del aumento en el consumo de los hogares en el mes de mayo (que pasó de -5,1% en abril a -1,3% en mayo) fueron las ayudas del Gobierno, el congelamiento de créditos y ahorros de los hogares.

En materia de **protección al empleo** el Gobierno nacional capitalizó el Fondo Nacional de Garantías con \$3.25 billones para otorgar las siguientes líneas de crédito: pago de nómina de las MiPymes, trabajadores independientes, capital de trabajo de MiPymes y la línea de crédito microfinancieras con los cual se espera entregar créditos al sector productivo por cerca de \$60 billones con garantías de la nación entre el 75% y 90%.

Finalmente, el Gobierno Nacional apoyó el pago parcial de los aportes al sistema de pensiones durante dos meses; hizo ampliación en los plazos del calendario tributario para el pago de impuestos como renta, patrimonio, IVA y normalización; apoyó la reestructuración de créditos de empresas y personas afectadas por la pandemia -que a 3 de junio eran cerca de 10.5 millones de deudores-, y se estructuraron líneas de crédito a través de la banca de segundo piso como Bancoldex y Findeter. Del primero se resalta que al 2 de junio se habían realizado operaciones por \$824 mil millones a través de sus 9 líneas de crédito de redescuento, y del segundo que a la misma fecha se habían realizado 201 operaciones por \$454mil millones a través de la línea “Compromiso Colombia”.

5

4. Causas que determinaron la segunda declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica

Frente a la necesidad de valorar la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el ejecutivo, y a las causas que motivaron la declaración del estado de emergencia, resulta pertinente analizar los supuestos fácticos que motivaron la expedición del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020** bajo el cual se determinaron las medidas tendientes a su superación y mitigación.

La pandemia que afecta a Colombia y al mundo ha tenido un rápido crecimiento. El 17 de marzo (fecha en la que se declaró el primer estado de emergencia) se presentaban 75 casos de contagio y ningún fallecido, pero lamentablemente para el 6 de mayo (fecha de la declaratoria de la segunda emergencia) se presentaban 8.613 casos de contagio y 378 muertos. Valga la pena señalar que para la segunda semana de julio la cifra de contagiados superaba los 140.000 casos y 5.100 muertos. Estas preocupantes cifras explican por qué se prorrogó la medida de aislamiento social preventivo obligatorio, que inicialmente se estableció el 25 de marzo para durar 19 días, y que es aún impredecible el momento en el que se pueda recuperar la vida social y productiva plenamente.

Ante la magnitud de la coyuntura que atraviesa el país y la presencia de una situación sin comparación por lo menos en el último siglo, como es esta enfermedad

y la profunda recesión económica generada, que desborda toda predicción, las medidas adoptadas inicialmente en virtud de la primera emergencia fueron insuficientes.

Una vez finalizada la vigencia de la primera emergencia, el País se enfrentó a un gravísimo deterioro de los principales indicadores económicos, en particular: i) el fuerte aumento del desempleo que para el mes de mayo de 2020 fue de 21,4%, lo que significó un incremento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes de 2019 (10,5%). ii) Con relación a la tasa de crecimiento económico¹ se proyecta negativo de -17.2% en el segundo trimestre del año, lo que supera en más de un 10% la cifra negativa de crecimiento que se presentó en la crisis de 1999. Y iii) frente a la población en condición de pobreza se estima una tasa de pobreza del 30,7% en 2020, lo que corresponde a un incremento de 5.1 puntos porcentuales con respecto a 2019, siendo manifiesta la gravedad y magnitud de la crisis enfrentada.

Estas circunstancias variaron completamente el panorama macroeconómico del país, modificando todas las proyecciones y que llevaron a la expedición del segundo estado de emergencia mediante el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**.

Por otra parte, en el marco de las consideraciones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional hace referencia a la afectación no solo por causa de la pandemia sino a la presencia de un segundo choque externo de importante magnitud, relacionado con la disminución de los precios del petróleo, alcanzando para la referencia BRENT un mínimo de 19,33 USD/Barril el 21 de abril, nivel de precio que no se observaba desde febrero de 2002.

Se desprende entonces que los hechos que motivan la declaratoria del segundo estado de emergencia están relacionados tanto con el impacto que han tenido las medidas adoptadas para mitigar la propagación del Covid-19, como el efecto de la abrupta caída del precio internacional del petróleo sobre la situación económica del país. Las medidas adoptadas en la primera declaratoria de emergencia resultaron insuficientes, dada la magnitud de los hechos sobrevinientes a la misma.

6

5. Estudio de la Conveniencia y Oportunidad de las Medidas

El informe del Gobierno Nacional radicado ante el Congreso presentó de manera detallada las medidas adoptadas en desarrollo del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, mediante la expedición de 41 Decretos Legislativos, cuya conveniencia y oportunidad procedemos a explicar en el siguiente orden:

- 5.1. Síntesis de los recursos y su destinación
- 5.2. Medidas tendientes a proteger la vida y la salud
- 5.3. Medidas para proteger a los más vulnerables
- 5.4. Medidas para la Administración de Justicia
- 5.5. Medidas para preservar el empleo y la estructura productiva del país
- 5.6. Medidas para facilitar la generación y administración de los recursos destinados a conjurar la crisis
- 5.7. Medidas en materia tributaria
- 5.8. Medidas para la gestión de los entes territoriales

¹ “Las proyecciones de crecimiento económico tanto a nivel mundial como en Colombia han sido revisadas a la baja sustancialmente en las últimas semanas: mientras a inicios de marzo de 2020 se esperaba un crecimiento de 1 % para la economía mundial, en abril el pronóstico promedio fue -3,3%. Para el caso de la economía colombiana, a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento se ubicaban en 3,3%, mientras que, a finales de abril de 2020, el promedio fue de -4,6%”. Fuente: Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast

- 5.9. Sostenibilidad Fiscal
- 5.10. Temas donde no hubo consenso

5.1. Síntesis de los recursos y su destinación

Antes de iniciar con el análisis de las medidas tomadas por el gobierno durante la emergencia, es importante hacer una revisión de los recursos apropiados y destinados para la atención de esta. Se recuerda que a través del Decreto 444 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencia-FOME para la atención de las necesidades derivadas de la pandemia desatada por el Covid-19. Cabe aclarar que, aunque la creación del Fondo se haya dado en el marco de la primera emergencia, este se creó para atender las necesidades en general y no únicamente los problemas ocasionados durante la primera emergencia. Por lo tanto, los recursos del Fondo incluyen en su mayoría las proyecciones de gasto que tiene el Gobierno Nacional para atender a la población hasta el fin de la emergencia sanitaria. Las fuentes de financiamiento de este fondo se resumen a continuación:

| RESUMEN (al 3 de julio de 2020) | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|---|
| FUENTE DE RECURSOS | VALOR ESTIMADO (\$ miles de millones) | VALOR TRASLADADO (\$ miles de millones) |
| 1. FAE* | 12.100 | 11.651 |
| 2. FONPET | 3.000 | 1.200 |
| 3. FRL | 329 | 172.3 |
| 4. IMPUESTO SOLIDARIO | 287 | 117.5 |
| 5. TDS | 9.811 | 9.410.8 |
| 6. Rendimientos Financieros | 150 | 87.8 |
| TOTAL RECURSOS | 25.677 | 22.666 |

7

Al 3 de julio de 2020, el total de recursos estimados para ingresar al FOME fueron de \$25.6 billones, principalmente de las siguientes fuentes:

- i) Préstamo a la Nación del 80% de los recursos ahorrado en el FAE con corte al 8 de abril de 2020, lo cual representan cerca de \$12.1 billones y de los cuales se han trasladado a la fecha \$11.6 billones.
- ii) Préstamo a la Nación del FONPET, principalmente de recursos pendientes por distribuir de cuentas del FONPET, capitalización y privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, impuestos de timbre nacional que debe girarse a 2020 y operaciones de crédito público. De esta fuente se tiene un valor estimado de apropiación por \$3 billones, de los cuales hasta el momento se han trasladado \$1.2 billones
- iii) Préstamo a la Nación del 80% de los recursos ahorrados en el Fondo de riesgos laborales, del cual se tiene un estimado de apropiación de \$329.000 millones y se hasta el momento se han apropiado \$172.229 millones.
- iv) Creación del impuesto solidario y aporte voluntario de funcionarios públicos, contratistas y pensionados, con el cual se estima recaudar cerca de \$287.000 millones, de los cuales a la fecha se han recaudado \$177.483 millones.
- v) Inversiones obligatorias de los establecimientos de crédito en títulos de solidaridad que implican hasta el 3% del total de depósitos a la vista sujetos

- a encaje y hasta el 1% del total de depósitos y exigibilidades a plazo sujetos a encaje aun aquellas con encaje del 0%. Con esta compra de títulos se esperaban recaudar \$9.8 billones y a la fecha se han trasladado \$9.4 billones
- vi) Rendimientos financieros del FOME, que se estiman en \$150.000 millones y han trasladado \$87.824 millones.

Con corte a 3 de julio, las principales destinaciones del FOME han sido el fortalecimiento del sistema de salud, el programa de apoyo al empleo formal y las transferencias monetarias a los hogares vulnerables.

Según cifras del Ministerio de Hacienda, se han apropiado \$7.3 billones para la atención en salud los cuales se distribuyen principalmente en los siguientes tres componentes: i) \$5.5 billones para el aseguramiento en salud, el cual incluye mayores gastos por atención virtual en salud y mayor valor estimado de las incapacidades; además contempla medidas de carácter económico como la compensación transitoria por aislamiento y el reconocimiento al personal de salud. ii) \$1.7 billones para la adquisición de equipos médicos para ampliar la capacidad de atención en el país, y iii) \$45.000 millones para mejorar la salud pública, que incluye principalmente el fortalecimiento de laboratorios regionales para ampliar el diagnóstico.

Por otro lado, se han destinado \$5.2 billones en apoyos a la nómina a través del nuevo programa PAEF, y subsidio a la prima y apoyo a trabajadores con contrato suspendido. Adicionalmente, \$4.2 billones se han destinado para asistencia humanitaria la cual se distribuye de la siguiente manera:

- Ingreso solidario: tres giros por \$160.000 para 2.5 millones de hogares, con una inversión total de \$1.4 billones
- Familias en Acción: tres giros adicionales del programa, con un monto promedio de 145.000 por hogar, con una inversión total de \$1.8 billones
- Jóvenes en acción: tres giros adicionales para 2.6 millones de hogares con un monto promedio de \$356.000 para cerca de 296.000 jóvenes, con una inversión de \$305.000 millones
- Colombia Mayor: tres giros para cerca de 1.7 millones de adultos mayores por un monto de \$80.000, con una inversión total de \$417.000 millones
- Devolución del IVA: dos giros de la compensación para 950.000 hogares por un monto de \$75.000 bimensuales, con una inversión de \$400.000 millones
- Otras ayudas sociales: una inversión de cerca de \$516.000 millones que incluyen el apoyo a la financiación de los beneficios económicos con el mecanismo de protección al cesante, apoyo para los adultos de la lista de espera de Colombia Mayor, asistencia para los colombianos en el exterior y asistencia humanitaria alimentaria.

También se tienen recursos por \$7.6 billones que han sido solicitados por las entidades pero que están pendiente de afectación. Siendo así se tiene que del Presupuesto General de la Nación se han apropiado \$25.3 billones.

El FOME también contempla recursos por \$6.3 billones los cuales no corresponden a transacciones de gasto fiscal, pero sí de recursos para atender la emergencia como lo son el financiamiento de servicios públicos domiciliarios para estratos 1 a 4, medidas para la reactivación por medio de la habilitación de cerca de 7 líneas de crédito con cupo de \$1.1 billones y Findeter con la habilitación de líneas de crédito para capital de trabajo.

Aparte de los recursos del FOME, deben contemplarse los recursos destinados para la capitalización del Fondo Nacional de Garantías por \$3.25 billones.

5.2. Medidas tendientes a proteger la vida y la salud

La prioridad del Gobierno en el marco de esta segunda emergencia ha sido continuar con la protección de la vida, especialmente con los retos que implica la reapertura gradual de la economía. A la fecha se están procesando 21.000 pruebas diarias aproximadamente, y en total el número de pruebas realizadas es de 860.759, número que viene en ascenso debido a la gran gestión del Gobierno Nacional en la tarea por conseguir pruebas rápidas. Colombia es el único país de América Latina capaz de procesar más de 20.000 pruebas diarias. El Gobierno está avanzando de manera ordenada, adquiriendo los tan necesarios reactivos altamente demandados a nivel mundial, pero sin abandonar la lucha de impartir los conocimientos necesarios y otorgar las herramientas requeridas para continuar con la aplicación del protocolo Berlín de testeo en el territorio nacional.

En el informe anterior se hizo énfasis en las virtudes del modelo de asegurabilidad con solidaridad, que ha permitido no solo la cobertura universal sino el haber llevado el número de camas UCI a 7.650, con posibilidad de utilizar hospitales de campaña militar que llevarían esa cifra a ser cercana a 9.826. Hay que resaltar la importancia de la conjunción de esfuerzos públicos y privados, y la solidaridad transversal en la protección de la salud de todos los colombianos.

A raíz de la nueva declaratoria de emergencia el Gobierno Nacional ha continuado en la búsqueda de ventiladores, logrando que en junio llegaran 406 respiradores, en julio se estima llegarán 1.470, y cerca de 800 entre agosto y octubre. Igualmente cuenta el gobierno nacional con un centro de reserva de instrumentos de bio protección para el sector salud, que asegure la disponibilidad durante los próximos meses.

Frente a la inyección de recursos al Sistema de Salud, y particularmente, respecto del objetivo de sanear el sistema, se ha acelerado el proceso gracias a las facultades extraordinarias con las que ha contado el Gobierno durante esta emergencia económica. Debe recordarse que el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 800 del 4 de junio de 2020**, mediante el cual se establece que las entidades recobrantes y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) podrán suscribir acuerdos de pago parcial para el reconocimiento anticipado del 25% del valor de las solicitudes de recobro que cumplan los requisitos establecidos, permitiendo adelantar el giro de recursos por \$1.3 billones aproximadamente, lo que sin duda contribuirá a saldar las deudas del sector salud, en particular en materia de talento humano.

Adicionalmente, y conforme la pandemia ha ido avanzando, los problemas de aumento de población en condición de cesantes o que migran nuevamente a la informalidad ha repercutido negativamente en el sistema de salud de los colombianos. Razón por la cual se decidió que quienes no cumplan con las condiciones para estar en el régimen subsidiado, que hayan perdido su trabajo durante la vigencia de la emergencia económica o durante los seis meses siguientes, y que hayan cotizado hasta un (1) smlmv, podrán acceder temporalmente al régimen subsidiado. Lo anterior permite no perder cobertura a causa de la terminación de contratos de trabajo, y continuar protegiendo la salud de todos los colombianos.

La lucha por la vida y la integridad física es constante. La labor del Presidente Duque y del Ministro de Salud ha sido titánica. Es claro que a medida que pasen los días, los números en términos absolutos van a continuar creciendo, sin embargo, las cifras demuestran claramente un manejo óptimo de la pandemia. La OMS y la OPS han reconocido la importancia de la estrategia de comunicación adelantada por el

Gobierno Nacional para sensibilizar a la población frente al Covid-19, las decisiones tomadas, y el autocuidado.

5.3. Medidas para proteger a los más vulnerables

En materia social, durante la segunda declaratoria de emergencia económica y social, a través del **Decreto 659 de 2020** se dio autorización para una segunda entrega de subsidios extraordinarios de los programas Jóvenes en Acción, Familias en Acción y Colombia Mayor, esto con el fin de garantizar un mínimo de ingresos para las familias más vulnerables del país. La entrega se realizó de la siguiente manera:

- Familias en Acción: entrega de un subsidio extraordinario en promedio de \$145.000 por hogar, para 2.649.154 familias, con una inversión de \$395.4 mil millones.
- Jóvenes en Acción: entrega de un subsidio extraordinario en promedio de \$356.000 para 296.222 jóvenes, con una inversión de \$105.4 mil millones.
- Colombia Mayor: entrega de un subsidio extraordinario de \$80.000 para 1.666.063 beneficiarios, con una inversión cercana a los \$ 139.9 mil millones.

Igualmente, mediante el **Decreto 814** se autorizó la entrega de un tercer pago para los mismos programas, el cual desde la primera semana de julio se empezó a desembolsar.

Respecto a los programas nuevos, el gobierno nacional durante la primera emergencia creó el programa Ingreso Solidario y adelantó la devolución del IVA, con el fin de apoyar el flujo de ingresos para las familias más vulnerables del país. Durante la segunda emergencia se hicieron entrega de las siguientes ayudas:

- Ingreso Solidario: se decretó la entrega de un segundo y un tercer giro del programa. Según el DNP, con corte a 3 de julio, se ha beneficiado a 2.6 millones de hogares con una inversión de \$1.4 billones. Adicionalmente, dentro de este programa se incluyeron a empleados con contratos suspendidos.
- Devolución del IVA: la entrega de esta ayuda monetaria se hará cada dos meses con un monto de \$75.000 por hogar. Con corte a 30 de junio se muestra que entre el primer y segundo giro del programa se han beneficiado cerca de 950.000 hogares.

Con el ánimo de proteger el aparato productivo del país y dar herramientas para la preservar el empleo, en línea con los principios constitucionales y postulados esenciales del Estado Social de Derecho, el cual se funda en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, fue durante la segunda declaratoria de emergencia que se creó el programa PAEF (programa de apoyo al empleo formal). Este programa consiste en la entrega de un subsidio mensual del 40% (\$351.000) por cada empleado que gane un salario mínimo, para las empresas cuyos ingresos se hayan disminuido en por lo menos 20%. Más de 2 millones de trabajadores se han beneficiado, de cerca de 100.000 empresas, de las cuales 84% son personas jurídicas y 16% personas naturales.

Respecto al pago de la prima de junio, el gobierno nacional creó el programa de apoyo para el pago del 50% de la prima de servicios (PAP) con cargo a los recursos del FOME para trabajadores que ganen hasta \$1 millón. Finalmente, el gobierno nacional también decidió ampliar el giro de ingreso solidario, para aquellos

trabajadores que como consecuencia de la pandemia se les hubiera suspendido el contrato laboral, cobijando a 600.000 personas.

El Gobierno Nacional también lanzó nuevas líneas de crédito a los sectores más afectados. Con el programa “Avanza Colombia” se otorgaron auxilios para el sector deportivo y recreativo por \$25 mil millones, y una línea de crédito para el sector salud por \$256mil millones que podrán ser usados como capital de trabajo en Instituciones Prestadoras de Salud y Entidades Promotoras de Salud.

El **Decreto 812** crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica. Se sugiere una mayor participación de la banca estatal para canalizar dichos recursos.

5.3.1. Medidas para garantizar la educación

Con el fin de prevenir el contagio de los estudiantes y la propagación del virus, el Gobierno nacional desde la primera declaratoria de emergencia, 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 más de 83.000 dispositivos móviles 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 ha creado una biblioteca digital con más de 3.200 libros y audiolibros para atender este momento coyuntural.

11

Mediante el **Decreto 662 del 14 de mayo**, se creó el Fondo Solidario para la Educación administrado por el Icetex, con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, y, para apalancar los siguientes programas educativos: a) Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 (artículo 1 del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020), b) Líneas de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines, colegios privados y matrículas de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y, c) Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

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.

Finalmente, se abrió una línea para el sector educativo por \$2.5 billones, donde \$1.5 billones van para las universidades e instituciones educativas de formación para el trabajo, y \$1 billón para la educación básica y preescolar. Este último permitirá que jardines y colegios privados puedan tener respaldo de las nóminas de sus trabajadores hasta por un 90% de los salarios, y un periodo de gracia de seis meses.

Además, las autoridades locales en coordinación con el gobierno podrán definir como continuar educación en casa y como prepararse con protocolos de bioseguridad para poner el regreso a las entidades educativas.

5.3.2. Medidas para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos

El Gobierno nacional bajo el amparo del **Decreto 819 de 2020** adopta diversas decisiones en materia de vivienda y acueducto. Al respecto, se permite la realización de demoliciones, construcciones o reparaciones de obras en horarios definidos.

Por otra parte, se prorrogan las medidas de diferimiento en el pago del servicio público de acueducto, alcantarillado y/o aseo que beneficiaban a los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 a que hace referencia el Decreto Legislativo 528, a los usuarios de estratos 3 y 4 y usuarios industriales y comerciales, todo ello, sin afectar las finanzas de las empresas prestadoras de servicios públicos al establecerse líneas de crédito por parte de Findeter.

Así mismo, resulta conveniente y oportuna la inclusión de entidades como zoológicos y jardines botánicos dentro de los beneficiarios del diferimiento de las facturas a 36 meses sin cobro de intereses, reconociendo que estas entidades también se han visto gravemente afectadas por la emergencia económica generada por el Coronavirus.

Se habilita también a las entidades territoriales para que puedan asumir total o parcialmente el costo del servicio público de aseo de los usuarios hasta el 31 de diciembre de 2020.

Adicionalmente, mediante **Decreto 809 de 2020**, se autoriza al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico -FONSE, para otorgar créditos directos al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para solventar las necesidades de recursos asociadas a la implementación de esquemas de solución de largo plazo derivados de los procesos de toma de posesión de las empresas de servicios públicos domiciliarios que se encuentren en curso, y que hayan sido afectados por la emergencia.

Estas facultades, acompañadas de la exoneración del gravamen a los movimientos financieros –GMF sobre el traslado de los correspondientes recursos entre los referidos Fondos y sus beneficiarios, maximizan su disponibilidad, y son decisiones convenientes y oportunas ante la situación que se busca conjurar.

5.4. Medidas para la Administración de Justicia

Con el fin de agilizar los procesos y flexibilizar la atención de los usuarios del servicio de justicia, el Gobierno nacional expidió el **Decreto 806 del 4 de junio de 2020**, mediante el cual se facilitará la gestión y agilidad en el acceso a la administración de justicia, protegiendo no solo al ciudadano, sino igualmente a los servidores judiciales quienes, mediante los medios tecnológicos realizarán audiencias, actuaciones y diligencias, evitando el excesivo formalismo.

La aplicación de las tecnologías de la información y comunicación serán predicables en el trámite de los diferentes procesos ante las jurisdicciones e igualmente ante los procesos arbitrales. Ello con el fin de que los mismo no se vean interrumpidos por las medidas de aislamiento, pero logrando garantizar la salud de usuarios y

servidores del sistema de justicia, reactivando no solo el servicio de administración de justicia sino gran parte del sector económico que tiene litigios en curso.

Lo anterior, sin perjuicio de las medidas que pueda expedir el Consejo Superior de la Judicatura, al contar con un marco normativo que establece reglas procesales de obligatorio cumplimiento para que tales actuaciones se puedan llevar a cabo, no obstante los ciudadanos que requieran adelantar diligencias judiciales y no tengan acceso a internet, podrán acudir a las sedes de las entidades públicas, como prisiones, para que en la medida de las posibilidades, faciliten que puedan acceder a las actuaciones virtuales.

Por otra parte, el Gobierno mediante el **Decreto 805** establece un apoyo económico para todas las notarías, con el único fin de dar cumplimiento a las obligaciones laborales, y de proteger el empleo de sus trabajadores.

Medidas para atender a la población carcelaria

El pasado 10 de julio de 2020, el Inpec reportó 1.361 casos de Covid-19 en las cárceles del país, de los cuales 150 son guardias de custodia y 1.154 son privados de la libertad.

En total, en 26 de las 32 cárceles del país se encuentra este virus, siendo los más afectados los penales de Espinal, con 546 contagios; Cali, con 247; y Cartagena, con 231. Y los menos graves son la cárcel Modelo de Bogotá, con dos casos, y las Heliconias de Caquetá, con uno solo.

Igualmente, es importante resaltar que la cifra de recuperados al interior de cárceles va en aumento, ya que se han recuperado 2.165 personas. Por ejemplo, en la cárcel de Villavicencio donde se registró el primer caso, y se contaron más de 700 casos de contagio, hoy cuentan sólo con 11 contagiados.

Aunque las cifras de contagios en cárceles del país llegan a 1361 contagios y 4 fallecidos, de 122.820 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 los últimos cuatro meses 14.487 detenidos han salido de las prisiones del país, por lo que la población carcelaria pasó de 122.820 presos a 108.333. Según el Inpec, de esos beneficiados, en el 96,7% de casos se aplicaron medidas ordinarias (las que ya contemplaba la ley, como el cumplimiento de tres quintas parte de la condena), y un 3,3% (857) han salido a casa por cárcel por el decreto de excarcelación del Gobierno Nacional.

Con la nueva declaratoria del Estado de Emergencia, el Gobierno sigue priorizando la protección de la vida no solo de las personas privadas de su libertad, sino de todo el sistema penitenciario y carcelario. Para ello expidió el **Decreto No. 804 del 4 de junio de 2020**, mediante el cual se autoriza a las entidades territoriales para adelantar la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención, requiriendo únicamente la autorización de la autoridad municipal o distrital competente en materia de seguridad y convivencia.

5.5. 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 prestaran sus 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.

El gobierno del presidente Iván Duque consciente de las afugias que sufre el sector productivo nacional y sus trabajadores, durante la segunda emergencia adopta nuevas medidas, y también continuó con varias que venían de la primera para paliar los menguados ingresos.

En relación con los créditos otorgados respaldados por el Fondo Nacional de Garantías, de los \$16 billones disponibles se han desembolsado cerca de \$6 billones, siendo este uno de los lunares de la ejecución de recursos para la emergencia. Vale la pena resaltar que desde el 2 de julio está abierta la línea de crédito para los sectores más afectados, con la cual se busca facilitar el acceso a crédito y mejorar las condiciones financieras de las compañías cuyas actividades se vieron más afectadas por el aislamiento, tales como alojamiento, entretenimiento y restaurantes.

De igual manera se crearon las líneas de crédito regionales como las líneas unidos por Pereira y unidos por Cúcuta. También se constituyó la línea de crédito gran empresa para apoyar a las que se encuentren en riesgo de insolvencia. Los sectores que más se han beneficiado con el apoyo de las líneas de crédito del FNG son comercio, manufacturas y construcción.

De otra parte, desde la primera emergencia Bancoldex había dispuesto varias líneas de crédito para apoyar a los empresarios. A través de las siete líneas de crédito habilitadas al 7 de julio se han canalizado 13.622 créditos por \$1.1 billones. Para el caso de las líneas de Findeter se han colocado 212 créditos por \$468.890 millones.

Para garantizar la liquidez de los hogares, mediante el **Decreto 770 del 3 de junio**, se adoptaron diversas medidas en materia laboral y de protección al cesante:

- a) Amplía los beneficiarios del mecanismo de protección al cesante, y modifica el artículo 12 de la Ley 1636.
- b) Establece medidas alternativas para flexibilizar la jornada de trabajo, así como para el pago de la primera prima de servicios
- c) Crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, para contribuir con el 50% del pago de la prima de aquellos trabajadores con un ingreso base de cotización desde 1 SMMLV hasta \$1.000.000
- d) Crea el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los trabajadores, de empleadores postulantes al PAEF que devenguen hasta 4 SMMLV, y no estén cubiertos por otros programas.

El Decreto 770 en su artículo 2, creó el subsidio para el cesante que fueran trabajadores dependientes o independientes, cotizantes en las categorías A y B, que hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar por lo menos durante un año continuo o discontinuo en los últimos cinco (5) años. El mismo se pagará a través de las Cajas de Compensación con cargo al FOSFEC. Es necesario

que el Gobierno vigile la entrega efectiva por parte de las Cajas, dado que muchas reportan en sus páginas web que ya se encuentran cerradas las postulaciones, a pesar de que el Decreto da la posibilidad de acceder al subsidio hasta diciembre del presente año. Estos recursos garantizarían el mínimo vital de las familias que han perdido el empleo.

En esa misma línea, es importante recordar que desde la primera emergencia el Gobierno nacional autorizó a los trabajadores para que hagan uso de cesantías con el fin de compensar la disminución de los ingresos mensuales durante el período de emergencia. Entre el 30 de marzo y el 3 de julio se han realizado pagos de cesantías por \$218.348 millones a 255.427 personas.

Asimismo, ante las extraordinarias circunstancias que ha generado el Covid-19 es conveniente y oportuno modificar el auxilio de transporte por un auxilio de conectividad. Para facilitar las opciones de trabajo no presencial y virtual, sin generar mayores costos para el empleador y sin vulnerar los derechos del trabajador, el Gobierno expidió con acierto el **Decreto 771 del 3 de junio de 2020**, el cual establece que durante la vigencia de la emergencia sanitaria el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como un auxilio de conectividad digital para aquellos trabajadores que devenguen hasta 2 SMLMV y laboren desde su domicilio.

Por otro lado, y con el fin de atender adecuadamente los procesos y facilitar la recuperación de las empresas que enfrentan dificultades, se hizo necesario y oportuno hacer más expedito el acceso y resolución de los procesos y trámites de insolvencia y reorganización empresarial, mediante procedimientos más cortos, la implementación de herramientas tecnológicas y de inteligencia artificial y la promoción de la resolución de conflictos a través de la conciliación, contenido en el **Decreto Legislativo 772 del 3 de junio de 2020**.

15

Otra medida importante en materia económica durante la segunda emergencia fue la expedición del **Decreto 811**. Este decreto permite que el Estado pueda adquirir acciones de empresas afectadas por la crisis sanitaria bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda. También se determina que sin importar el porcentaje de participación que adquiera el Estado, la naturaleza jurídica de las empresas seguirá siendo la misma de antes de la operación. Se aclara, además, que los propietarios y accionistas compraran la participación del Estado en un plazo determinado. La justificación principal es que, según las proyecciones, los procesos de insolvencia aumentarán de 2.700 en 2019 a un rango entre 5.376 a 8.253 procesos en 2020. Esta medida busca la protección del empleo sin afectar la naturaleza de las empresas.

Respecto a este Decreto es importante mencionar que a pesar de que la enajenación de activos procede para entidades donde el Estado tiene participación accionaria minoritaria es necesario que este tipo de enajenación, si no tiene previa autorización de ley, sea debatida y autorizada por el Congreso de la República.

Por último, hay que resaltar que cerca de 11.6 millones de deudores con un saldo de cartera de \$222 billones han sido refinanciados por el sector financiero hasta el 8 de julio pasado.

5.5.1. 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.

Resaltamos las oportunas medidas adoptadas por 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 y un valor cercano a los \$3.7 billones, generando así un importante impulso económico a las zonas productoras en esta difícil situación.

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 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.

5.5.2. Reapertura y reactivación de la economía

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 21.4% en mayo, 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. 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.

En materia de contratos de arrendamiento de locales comerciales, el **Decreto 797 del 4 de junio**, contempló disposiciones que se dirigen a regular, extraordinaria y temporalmente, su terminación unilateral en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así, resultan indispensables y convenientes para mitigar los efectos económicos negativos derivados de la crisis para este sector, el promover las negociaciones entre las partes y mantener el equilibrio económico contractual, así como contribuir a evitar abusos y un acrecentamiento inusitado de controversias judiciales.

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. 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.
- d. Estructurar un plan de relocalización en Colombia de empresas tanto colombianas como extranjeras con condiciones favorables tributarias y laborales.
- e. Definir un plan de exportación ambicioso y robusto, diversificando la canasta exportadora y alejándonos de la dependencia minero-energética.
- f. 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.
- g. Rediseñar el esquema de cotizaciones a la seguridad social para facilitar la formalización e implementar el piso mínimo de protección social.
- h. 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.
- i. 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.
- j. Revisar los TLC, dado el desequilibrio de la balanza comercial dónde las importaciones superan las exportaciones, y para fortalecer la industria nacional y desarrollar más el mercado interno.
- k. Dar prioridad en las compras públicas a la adquisición de bienes y servicios de las Mipymes.
- l. Aplazar en al menos 3 años, la ejecución de garantías o hipotecas, por el incumplimiento de compromisos generados durante la pandemia.

m. Realizar una gran alianza por la defensa y la promoción del empleo en Colombia (sociedad civil, sector productivo y social y Estado).

5.6. Medidas para facilitar la generación y administración de los recursos destinados a conjurar la crisis.

En materia económica, durante la segunda emergencia también se tomaron las siguientes medidas con el fin de apalancar mayores recursos para cubrir las necesidades.

En primer lugar, y dando alcance a lo establecido en el **Decreto 562 de 2020**, se expidió el **Decreto 685 de 2020** con el cual se estableció la emisión de títulos de solidaridad por un monto hasta de \$9.8 billones cuyos recursos, como se vio previamente, deben ser incorporados al FOME. Además, con el fin de garantizar una liquidez pronta este mismo Decreto estableció que los establecimientos de crédito estarían obligados a realizar compras de dichos títulos. El sector financiero ha respondido favorablemente a dicha medida, habiendo invertido ya \$9.4 billones.

Por su parte, y teniendo en cuenta que la salud ha dejado de percibir cerca de \$60.000 millones por cierre de casinos y bingos, y que en 2019 este sector aportó por concepto de derechos de explotación cerca de \$1 billón para la salud, a través del **Decreto 808 de 2020** se tomó la decisión de establecer nuevas pautas para los bingos virtuales y además para hacer dos sorteos extraordinarios anuales.

En el mismo sentido, el Decreto fija las condiciones para que el Gobierno pueda vender o trasladar acciones que tenga la Nación. El precio de dichas acciones será el de mercado y la destinación de estos recursos serán para el FOME y para seguir capitalizando el Fondo Nacional de Garantías.

5.7. Medidas en materia tributaria

5.7.1. Alivio para el sector privado

Dentro de las principales medidas en materia tributaria adoptadas durante la segunda emergencia está el aplazamiento del pago de la segunda cuota del impuesto de renta y complementarios para las MIPYMES. Adicionalmente, y con el fin de facilitar el pago de obligaciones por parte de los contribuyentes, a través del **Decreto 688** se estableció una tasa de interés moratoria transitoria para las obligaciones tributarias y las relacionadas con el Sistema de Protección Social que se paguen hasta el 30 de noviembre de 2020. Además, el decreto estableció que la tasa de interés en mora será del 50% de la tasa de interés bancario corriente, y prevé facilidades de pago abreviadas.

Con el fin de apoyar el flujo de caja de los sectores más afectados por la pandemia, el **Decreto 766** estableció una disminución en el porcentaje de anticipo de impuesto de renta equivalente a \$1.2 billones. Los sectores beneficiados con el 0% de anticipo de pago de impuesto de renta son aerolíneas, restaurantes, bares, hoteles y actividades artísticas; y con la reducción del 25% del anticipo empresas de los sectores textil, marroquinería y petróleo.

Además, reconociendo las dificultades por las que pasa el sector turístico y el de venta de alimentos y bebidas, así como los obstáculos para su reapertura, otra de las medidas adoptadas para contribuir con su flujo de caja fue decretar la exención del IVA hasta diciembre del presente año.

De otro lado, y viendo la gran cantidad de solicitudes recibidas por la DIAN para el procedimiento de devolución de saldos a favor de los impuestos IVA y renta, las cuales para los primeros días de junio alcanzaban las 10.000 solicitudes y un total de devoluciones por \$2.9 billones. Mediante el **Decreto 807 de 2020** se estableció el procedimiento abreviado para la devolución de saldos a favor de empresas sin alto riesgo en materia tributaria, y se promueven las fiscalizaciones virtuales y se faculta a la DIAN para realizar procedimientos de inspección tributaria y contable virtual.

Por último, y teniendo en cuenta que la salud ha dejado de percibir cerca de \$60.000 millones por cierre de casinos y bingos, y que en 2019 este sector aportó por concepto de derechos de explotación cerca de \$1 billón para la salud, a través del **Decreto 808** se tomó la decisión de establecer nuevas pautas para los bingos virtuales y además para hacer dos sorteos extraordinarios anuales. Se resalta que con este decreto se adoptan medidas en el sector juegos de suerte y azar, con el fin de incrementar los recursos para la salud.

5.7.2. Alivio para el sector Turístico

Sin duda uno de los sectores que más se ha visto golpeado por la pandemia es el sector turístico. Por esta razón, y en aras de brindar las condiciones adecuadas para su pronta recuperación, el Gobierno nacional expidió el **Decreto 789 del 4 de junio**, mediante el cual se establece la exclusión del IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo a partir del 1 de enero de 2021.

Por otra parte, como medidas para el corto y mediano plazo, se expidió el **Decreto 799 del 4 de junio de 2020**, que suspende el pago de la sobretasa o contribución especial al sector eléctrico para prestadores de servicios turísticos; lo anterior con el propósito de favorecer este sector fuertemente afectado por la pandemia.

19

5.7.3. Apoyo al sector cultural

Teniendo en cuenta los efectos económicos negativos sufridos por el sector cultural por cuenta de la crisis derivada de la pandemia, el Gobierno expidió el **Decreto 818 del 4 de junio**, con el fin de establecen un conjunto de medidas especiales transitorias de fomento y estímulo tributario para el sector de la cultura. Entre ellas: (i) la reducción de la tarifa de retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta y complementarios, o su eliminación, sobre determinados pagos asociados al desarrollo de específicas actividades culturales; (ii) la exclusión del IVA de un conjunto de servicios artísticos prestados para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas, y (iii) la flexibilización y ampliación de los plazos previstos para el cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias, así como para la devolución de valores obtenidos por la venta de boletería y derechos de asistencia a eventos que debieron ser cancelados.

Ante la parálisis de la actividad económica de la industria de espectáculos públicos (creación, producción y circulación), las medidas adoptadas otorgan un alivio en la liquidez del sector.

5.8. Medidas para la gestión de los entes territoriales

El Gobierno Nacional con el objetivo de conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos producidos por la propagación del Covid-19 adoptó las siguientes

medidas con relación a los entes territoriales, asignándole competencias y funciones a gobernadores y alcaldes, en razón a la nueva declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En este orden de ideas, expidió el **Decreto No. 678 de 2020**, mediante el cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, facultando a gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto.

A su vez, para ejecutar proyectos de inversión y fomentar la reactivación económica, las entidades territoriales podrán contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%.

Así mismo, se habilita a las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, para solicitar los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, para que sean destinados a los gastos en que incurran dentro de la vigencia 2020. En este sentido, los recursos del desahorro extraordinario del FONPET solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados tanto para gastos de funcionamiento como de inversión para conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia.

Por otra parte, respecto de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo 2020-2023, mediante **Decreto 683 del 21 de mayo de 2020**, se amplió la fecha de presentación, ajustes y modificaciones hasta el 15 de junio de 2020.

También expidió el Gobierno el **Decreto 808 del 4 de junio de 2020**, en el que se adoptaron medidas en el sector de juegos de suerte y azar, con el fin de incrementar los recursos para la salud. Se permite que las entidades operadores de juegos de suerte y azar de lotería tradicional y de apuestas, puedan ofrecer al público incentivos con cobro de premios inmediatos, los cuales no serán objeto del impuesto de loterías y sobre premios, incentivo que estará excluido de la aplicación del IVA. Mediante el presente decreto se autoriza a las entidades territoriales para dar incentivos para el pago de premios en loterías y juegos de azar que beneficien y fortalezcan el recaudo.

5.9. 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.

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.

Invitamos a todos los colombianos a rodear al gobierno nacional y a mantener la disciplina social, el autocuidado y el respeto por las directrices gubernamentales. Estos son momentos para unirnos y preservar la esperanza y confianza en que superaremos estos aciagos momentos, sin mezquindades políticas ni mal uso de los recursos y bienes para atender la emergencia. La unidad de la Nación, el bienestar de sus ciudadanos y la recuperación del tejido productivo debe ser el objetivo.

Finalmente, se sugiere que esta comisión accidental pueda continuar realizando control político a las decisiones y medidas adoptadas por el ejecutivo mientras perdure su vigencia.

5.10. Temas 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 un ingreso mínimo vital IMV, definido como la diferencia entre un salario mínimo legal mensual vigente menos los subsidios entregados por el gobierno nacional a cada hogar. Este ingreso mínimo vital beneficiará a los hogares con sus integrantes en edad de trabajar desempleados y que reciben subsidios del Estado; hogares cuyos integrantes han perdido el empleo y no reciben subsidios del Gobierno nacional, y trabajadores informales que no reciben subsidios del gobierno nacional

Otros de los miembros firmantes de este informe consideran 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 y del nuevo programa Ingreso Solidario, que ya se extendió hasta junio de 2021. Igualmente, la realidad fiscal y las demandas de todos los sectores afectados por los efectos adversos de la pandemia, dificulta apoyar algunas iniciativas.

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.

6. 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 **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, así como las medias contenidas en los **41 decretos** proferidos en desarrollo del mismo, se consideran convenientes y oportunas para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia así como para impedir la extensión de los efectos adversos sobre la salud, el bienestar, el empleo y la actividad productiva.

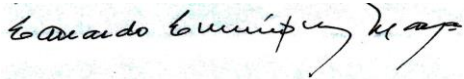
De los Honorables Congresistas,



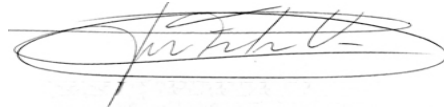
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora de la República



JHON MILTON RODRIGUEZ
Senador de la República



EDUARDO ENRIQUEZ MAYA
Senador de la República



JUAN FELIPE LEMUS URIBE
Senador de la República