**PROYECTO DE LEY Nº\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo Nº 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo Nº814 del 4 de junio de 2020 "Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”, con el fin de extender estas entregas más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo Nº 814 de 2020, el cual quedará así:

**Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias.** Se autoriza al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Representante a la Cámara

Departamento de Santander

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY Nº\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo Nº 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”*

1. **ANTECEDENTES**

Este proyecto de ley fue radicado el 07 de mayo de 2021, fueron publicadas sus respectivas ponencias en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y finalmente fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2021.

El texto que se presenta conserva el espíritu del proyecto mencionado, pero se le agregaron una serie de modificaciones con el fin de que pueda ser discutido en esta legislatura.

1. **OBJETO**

El objeto del presente Proyecto de Ley es extender las entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El 6 de mayo de 2020 mediante el Decreto 637 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional colombiano por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Este Decreto consta de cuatro artículos, está firmado por el presidente Iván Duque Márquez y los 18 ministros del gabinete, y le permitió al Gobierno Nacional adoptar mediante decretos legislativos todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-307 de 2020 del 12 de agosto de 2020, con Magistrado Sustanciador Luis Guillermo Guerrero Pérez.

El 4 de junio de 2020 se expidió con la firma del presidente de la República y los 18 ministros del gabinete el Decreto Legislativo Nº 814, el cual autorizó la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica durante el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

En los considerandos del Decreto se señala que las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias buscan beneficiar (i) en el programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor a aproximadamente 1.668.730 beneficiarios con una inversión aproximada de $ 140.146.002.343, (ii) en el Programa de Familias en Acción asciende a 2,6 millones de familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de $ 398.000.000.000 de pesos, (iii) en el programa Jóvenes en Acción asciende a 296 mil jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de $107.000.000.000; para un monto total de aproximadamente $ 645.146.002.343.

La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-404/20 del 16 de septiembre de 2020 y como Magistrada Sustanciadora Cristina Pardo Schlesinger realizó la revisión de constitucionalidad de este Decreto Legislativo, declarándolo exequible. En la misma providencia al analizar el artículo 1 del Decreto para la Corte es claro que no será una única entrega de transferencias no condicionadas a estos programas y por esto se harán las entregas de las transferencias a que haya lugar de conformidad con la evolución de los efectos económicos de la emergencia y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Gobierno Nacional.

De acuerdo con información suministrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con fecha 15 de enero de 2021, conforme con lo establecido en el Decreto 814 de 2020 se efectuó el cuarto y quinto pago extraordinario del programa familias en acción y jóvenes en acción. En el mismo oficio se informa que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal asignada al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no es posible para esta Entidad establecer las condiciones para una nueva entrega de transferencias monetarias.

Según estimaciones de Fedesarrollo la pobreza en Colombia va a alcanzar un nivel de entre 47% y 49% por la pandemia del Covid-19[[1]](#footnote-1); por su parte el Centro de Pensamiento en Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia estima que la población en pobreza o vulnerabilidad monetaria habría podido ascender a un nivel cercano entre el 54.5% y el 59.5% en términos de personas[[2]](#footnote-2), en su informe sugieren una reformulación del monto y la cobertura de las transferencias monetarias gubernamentales para hogares o personas en pobreza y vulnerabilidad con el fin de aliviar la crítica situación de ingresos y garantizar su derecho al mínimo vital.

Otro dato para tener en cuenta es que, según la Encuesta Pulso Social del DANE, una cuarta parte de los hogares colombianos tuvo que reducir de tres a dos comidas diarias, lo que significa que el 77% de los hogares sigue igual, el 23% pasó de 3 a 2 y el 10% de los hogares sólo tienen para una comida al día.[[3]](#footnote-3)

**Concepto**

El 1° de junio de 2021 se recibió concepto técnico del PhD David Rodríguez Guerrero, de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, en su calidad de economista e investigador del Observatorio de Desarrollo y Política Social (ODEPS) de la misma universidad. Su concepto se transcribe a continuación:

“Desde un punto de vista distribucional, las transferencias monetarias de emergencia implementadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia sanitaria y social derivada del COVID han sido bastante efectivas en mitigar los efectos adversos que las cuarentenas y la caída de la actividad económica han traído sobre el ingreso de los hogares más pobres del país.

En una reciente investigación empleando el modelo de microsimulación de impuestos y transferencias para Colombia COLMOD (ver www.uexternado.edu.co/economia/colmod) junto con los economistas investigadores Paola Rios y Federico Corredor encontramos que, para el mes de abril, en el que estuvieron en vigencia los cierres económicos generales decretados por el gobierno, las siguientes políticas de emergencia: **Pagos extraordinarios de Familias en Acción, Pagos extraordinarios de Colombia Mayor, Pagos extraordinarios de Jóvenes en Acción, Devolución del IVA, Ingreso Solidario, Bogotá Solidaria en Casa, Medellín Me Cuida, Barranquilla es Solidaria, Cali Seguridad Alimentaria y los cambios en el subsidio al desempleo** Incrementaron el ingreso disponible mensual de los hogares en 0.8 billones de pesos y tuvieron importantes efectos evitando que la población pobre perdiera ingresos.

En el mencionado documento estimamos que los cierres económicos decretados por el gobierno implicaron una pérdida de ingresos laborales para un 28.4% de los trabajadores (ver barras azules en el Gráfico 1) equivalente a cerca de 16.25% de los ingresos de los hogares ($4.1 billones por mes) con un especial efecto sobre la población vulnerable pero no pobre del país.

**Gráfico 1. Porcentaje de trabajadores afectados por decil de ingreso disponible.**



Cálculos de los autores con bases en la GEIH 2019 y COLMOD, deciles de ingreso disponible promedio del hogar antes de COVID en paréntesis cuadrado

Los cierres generales incrementaron la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema como se puede evidenciar de las barras rojas en el Gráfico 2 en el que se presenta la brecha de pobreza promedio en miles de pesos por decil de ingreso. Sin embargo, las políticas enumeradas arriba atenuaron significativamente ese incremento en pobreza e indigencia para los hogares en los deciles 1 y 2 (barras azules). Sus efectos atenuando la perdida de ingresos de los deciles 3 en adelante son mucho menores.

**Gráfico 2. Brecha de pobreza promedio en miles de pesos por deciles de ingreso.**



Cálculos de los autores con bases en la GEIH 2019 y COLMOD, deciles de ingreso disponible promedio del hogar antes de COVID en paréntesis cuadrado, las líneas de pobreza son las de la metodología anterior.

Teniendo en cuenta la frágil recuperación de la economía desde mediados del año pasado y los efectos de un choque económico bastante desigual, en el que los trabajadores de ingresos bajos y medios se vieron mucho más afectados, mientras que los hogares de altos ingresos mantuvieron sus empleos, las políticas de transferencias monetarias del Gobierno deberían en mi concepto mantenerse, ya que son una manera costo-efectiva de evitar que los hogares en la parte inferior de la distribución tengan una pérdida importante de bienestar.

Igualmente, como lo muestran las cifras de pobreza monetaria recientemente entregadas por el DANE en las que debido a las dificultades en la captura de la información de ingresos se emplearon registros administrativos de las transferencias monetarias (ver https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria\_2020.pdf ), las transferencias han evitado un deterioro adicional de los indicadores de pobreza en el país.”

Para información adicional por favor consultar: Corredor, Rios y Rodríguez (2021) “The effect of COVID-19 and emergency policies on Colombian households’ income” disponible en https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-67.pdf

**Pobreza Monetaria**

El 29 de abril de 2021 el DANE presentó las cifras oficiales de pobreza monetaria[[4]](#footnote-4), entre sus resultados se tiene que en el año 2020 la pobreza monetaria fue de 42,5% y la pobreza monetaria extrema fue de 15,1% en el total nacional.

A nivel nacional, en 2020 la pobreza monetaria fue 6,8 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 35,7%.

En 2020 la pobreza monetaria extrema a nivel nacional fue 5,5 puntos porcentuales mayor a la registrada en 2019, cuando fue 9,6%.

Añade el informe que entre 2019 y 2020 3,5 millones de personas entraron a la pobreza monetaria, y 2,8 millones de personas ingresaron a la pobreza monetaria extrema.

Ante la prolongación de los efectos económicos adversos producidos por la pandemia del Covid-19 en la población colombiana más vulnerable, se hace necesario extender las entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

1. **CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**ARTÍCULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**ARTÍCULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**ARTÍCULO 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral…

**ARTÍCULO 46.** El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia**.**

**ARTÍCULO 215.** … El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo…

**LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

**Ley 137 de 1994**

**ARTÍCULO 49. REFORMA, ADICIONES O DEROGACIONES DE MEDIDAS.** El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros**.**

**Ley 1532 de 2012**

“Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.”

**Ley 1948 de 2019**

“Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.”

1. **IMPACTO FISCAL**

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

1. **CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Representante a la Cámara

Departamento de Santander

1. Tomado de: <https://www.larepublica.co/economia/la-pobreza-en-colombia-va-a-alcanzar-un-nivel-de-entre-47-y-49-por-la-pandemia-3075386> [↑](#footnote-ref-1)
2. Tomado de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/mujeres-y-jovenes-los-mas-afectados-con-la-situacion-de-pobreza-en-colombia/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Tomado de: <https://www.radionacional.co/noticia/actualidad/hogares-economia-alimentacion-pandemia-dane> [↑](#footnote-ref-3)
4. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria_2020.pdf> [↑](#footnote-ref-4)