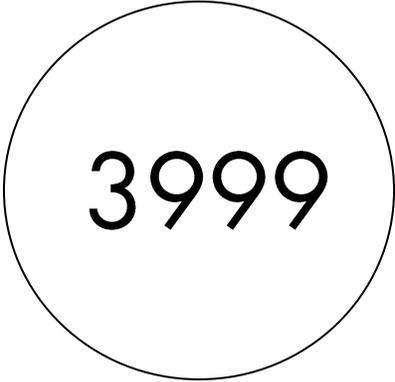


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3999

ESTRATEGIA DE RESPUESTA INICIAL ANTE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 SOBRE LA SALUD PÚBLICA, LOS HOGARES, EL APARATO PRODUCTIVO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Salud y Protección Social
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 05 de agosto de 2020

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Ernesto Lucena Barrero
Ministro del Deporte

Claudia Blum
Ministra de Relaciones Exteriores

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Mabel Gisela Torres Torres
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

A principios de enero de 2020 se identificó un nuevo coronavirus en Wuhan (China), que es el causante de la enfermedad COVID-19. La propagación del COVID-19 a nivel mundial implicó la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020 y desencadenó una de las peores crisis económicas del último siglo. En la medida en la que se comenzó a propagar el virus, desde su origen hacia diferentes países y continentes, se comenzó a evidenciar la tasa de contagio, la mortalidad, los factores de comorbilidad, y a entender el riesgo que representaba para la salud, y para la capacidad de las economías para hacer frente a la emergencia. Gobiernos alrededor del mundo respondieron con medidas de contención de la pandemia, y mitigación de los impactos socioeconómicos. Empresas y personas también comenzaron a cambiar sus hábitos de consumo y de producción. Este documento reseña la respuesta inicial del gobierno de Colombia en este contexto internacional y plantea las acciones de seguimiento que contribuirán a consolidar la ruta para la reactivación y recuperación de la economía.

La primera respuesta del Gobierno colombiano consistió en estructurar y ejecutar un conjunto de medidas que incluyen compra de tecnología de punta para pruebas de laboratorio, restricciones y controles migratorios y fronterizos, prohibición de eventos masivos, aislamiento para disminuir la propagación del virus y medidas para preparar el sistema de salud para la atención oportuna de los casos que requieren cuidados hospitalarios, entre otros. Asimismo, con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y siguiendo recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la OMS (2020), Colombia entró en una primera etapa de aislamiento preventivo obligatorio el 25 de marzo de 2020, buscando aplazar el pico de la curva de contagio, para poder potenciar la capacidad del sistema de salud y, al mismo tiempo, evitar su colapso.

La pandemia ha generado una serie de efectos socioeconómicos negativos, que hacen imprescindible la formulación de políticas y acciones para contener los impactos sobre la salud pública y mitigar los efectos sobre el aparato productivo, y los ingresos y el bienestar de los hogares. En consecuencia, el documento presenta las medidas iniciales que ha implementado el Gobierno nacional, con corte a 30 de junio de 2020, de manera coordinada con las administraciones locales, orientadas a: (i) reducir el impacto del COVID-19 sobre la salud de la población, (ii) proteger el ingreso y bienestar de los hogares y (iii) proteger al aparato productivo de los efectos de la pandemia; y, (iv) apoyar las finanzas públicas.

La respuesta de gobierno de Colombia ha cubierto todos los ejes de política—salud, hogares, empresas y sector productivo, macroeconomía y finanzas—abarcando con diferentes intervenciones cada pilar. Todos los ejes identificados internacionalmente han sido

cubiertos. La gestión de la emergencia ha requerido respuestas rápidas bajo incertidumbre, incorporando la mejor información disponible, y desplegando toda la capacidad de articulación y comunicación del gobierno. La emergencia ha impulsado, adicionalmente, la implementación de todas las políticas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo las políticas de transformación digital, las transformaciones de la política social, las políticas de movilidad, la política de salud mental, entre otras. Este documento no solo busca hacer seguimiento de las acciones emprendidas, sino también informar el proceso de consolidación de políticas, incluidas las políticas CONPES, en el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de definir el punto de partida para una futura reactivación sostenible, la cual será objeto de un segundo documento CONPES.

Clasificación: I18, H12

Palabras clave: salud pública, gestión de crisis.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Evolución de las medidas de respuesta a epidemias en Colombia.....	12
2.2. Estrategia de respuesta temprana ante la pandemia causada por el COVID-19..	15
2.2.1. Comparativos internacionales	19
2.2.2. Sistemas de información	22
3. MARCO CONCEPTUAL.....	24
4. DIAGNÓSTICO.....	27
4.1. Salud pública.....	30
4.2. Impacto sobre los hogares	31
4.2.1. Desarrollo de la primera infancia y educación	34
4.2.2. Seguridad alimentaria.....	35
4.2.3. Mercado laboral.....	36
4.2.4. Pobreza.....	38
4.2.5. Acceso a servicios públicos.....	38
4.2.6. Convivencia y salud mental	39
4.2.7. Equidad para las mujeres	40
4.3. Impacto sobre el sector productivo.....	40
4.3.1. Comercio, Industria y Turismo	41
4.3.2. Transporte.....	43
4.3.3. Construcción de vivienda.....	45
4.3.4. Empresas prestadoras de servicios públicos.....	47
4.3.5. Educación.....	47
4.3.6. Agricultura.....	48
4.3.7. Cultura	48
4.4. Finanzas públicas	49
4.4.1. Impacto en las finanzas públicas territoriales	52
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	56

5.1.	Objetivo general	56
5.2.	Objetivos específicos	56
5.3.	Descripción de las medidas	56
5.3.1.	Salud pública.....	59
5.3.2.	Protección del riesgo de los hogares y mitigación de impactos sobre los servicios que utilizan	70
5.3.3.	Mitigación de impactos sobre el aparato productivo	83
5.3.4.	Fortalecimiento de las finanzas públicas.....	101
5.4.	Escenario de transición hacia la reactivación económica: estrategia de pruebas, rastreo y aislamiento selectivo sostenible (PRASS).....	104
5.4.1.	Definición	105
5.4.2.	Estrategia de Vacunación COVID-19	108
5.5.	Seguimiento	109
5.6.	Financiamiento.....	109
5.	RECOMENDACIONES.....	111
	ANEXOS	112
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	112
	Anexo B. Medidas tomadas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica	113
	BIBLIOGRAFÍA	156

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distribución geográfica de los casos de COVID-19 a nivel mundial, corte a 27 de junio de 2020.....	19
Figura 2. Alcance de la aplicación.....	23
Figura 3. Efectos potenciales de la pandemia sobre los hogares.....	33
Figura 4. Medidas implementadas en cada fase de la emergencia económica, social y ecológica	57
Figura 5. Medidas implementadas para detectar y contener casos	60
Figura 6. Resumen de la estrategia PRASS	108

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Total de casos y muertes confirmadas por COVID-19	21
Gráfico 2. Casos acumulados vs casos diarios de COVID-19 en Colombia, 2020	25
Gráfico 3. Crecimiento del PIB.....	29
Gráfico 4. Estrategias de reacción de los hogares frente a la crisis de 1999	34
Gráfico 5. Tasa de desempleo (TD), tasa global de participación (TGP) y tasa de ocupación (TO) mensual en Colombia, enero 2018-abril 2020.....	36
Gráfico 6. Ocupados por actividad económica 2019	42
Gráfico 7. Pronóstico de pasajeros en 2020.....	44
Gráfico 8. Lanzamientos de vivienda.....	45
Gráfico 9. Venta de viviendas	46
Gráfico 10. Balance total y primario GNC (% del PIB)	49
Gráfico 11. Contribuciones al mayor déficit del GNC en 2020 (% del PIB)	52

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Intervenciones no farmacológicas en 11 países y tiempo de implementación frente al primer caso confirmado.....	18
Tabla 2. Listado de los 10 países con mayor reporte de muertes COVID-19, corte 28 de junio de 2020.....	20
Tabla 3. Descripción de efectividad de intervenciones no farmacológicas	24
Tabla 4. Escenarios de impacto sobre el sector productivo.....	41
Tabla 5. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. escenario actual.....	51
Tabla 6. Medidas de tipo administrativas.....	113
Tabla 7. Medidas de índole comercial.....	122
Tabla 8. Medidas en materia de contratación	123
Tabla 9. Medidas económicas.....	123
Tabla 10. Medidas en educación.....	128
Tabla 11. Medidas en materia judicial y jurisdiccional.....	129
Tabla 12. Medidas en materia de orden público	133

Tabla 13. Medidas en salud.....	138
Tabla 14. Medidas en materia social	145
Tabla 15. Medidas en materia de transporte.....	154
Tabla 16. Medidas en materia tributaria.....	155

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ARL	Administradora de riesgos laborales
Bancóldex	Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Camacol	Cámara Colombiana de la construcción
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIT	Comercio, Industria y Turismo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Dapre	Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAPB	Entidad administradora de planes de beneficios
EPS	Entidad promotora de salud
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial S.A.
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOME	Fondo de Mitigación y Emergencia
FNG	Fondo Nacional de Garantías
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IES	Institución de educación superior
IPS	Instituciones prestadoras de salud
IVA	Impuesto sobre las ventas
MTA	Muestra trimestral de agencias de viaje
MERS	Síndrome Respiratorio por coronavirus de Oriente Medio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCR	<i>Polymerase chain reaction</i> (en español, reacción en cadena de la Polimerasa)
SARS	Síndrome Respiratorio Agudo Grave
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
THS	Talento humano en salud

1. INTRODUCCIÓN

Los Coronavirus son una familia de virus causantes de enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos producen infecciones respiratorias, que van desde el resfriado común hasta el síndrome respiratorio por el coronavirus de Oriente Medio (MERS) o el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020). El 7 de enero de 2020, se identificó en Wuhan (China), un nuevo coronavirus (no reconocido previamente en humanos y de origen animal) tras la aparición de casos de enfermedad respiratoria de etiología desconocida a finales del mes de diciembre de 2019, causante de la enfermedad conocida como COVID-19.

Este nuevo virus, en comparación con otros coronavirus, se caracteriza por su mayor transmisibilidad, pero menor letalidad. Sus vías de propagación son el contacto persona a persona, a través de gotículas provenientes de nariz y boca del infectado, cuando tose o exhala, o por contacto con superficies donde el virus pervive por algún tiempo tras su diseminación por personas infectadas, sintomáticas y asintomáticas. La propagación del nuevo coronavirus rápidamente adquirió las características de una pandemia, declarada por la OMS el 11 de marzo de 2020, que trajo consigo una serie de consecuencias sin precedentes. Desde todo punto de vista, la pandemia ha desatado una crisis de gran magnitud. En enero, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020a) esperaba que la economía mundial creciera a un ritmo de 3,3 % en 2020. Sin embargo, la rápida evolución de la transmisión del virus y las medidas de contención tomadas globalmente, llevó a un fuerte ajuste a la baja del pronóstico de crecimiento mundial, que para el mes de junio se estableció en -4,9 % (FMI, 2020b). De manera similar, Colombia pasó de tener proyecciones de crecimiento cercanas al 3,7 %, a esperar una contracción de 7,8 % (FMI, 2020b). Estas proyecciones han continuado revisándose a la baja.

Tanto los hogares como todos los sectores productivos del país se están enfrentando a una realidad muy compleja que amenaza aspectos claves del bienestar de los colombianos, que incluyen: el empleo, los ingresos, la seguridad alimentaria, la prestación de servicios de educación, el emprendimiento y, desde luego, la salud.

La primera respuesta del Gobierno colombiano consistió en un conjunto de medidas orientadas a contener la transmisión del virus. Entre estas se destaca la compra de tecnología de punta para pruebas de laboratorio, restricciones y controles migratorios y fronterizos, prohibición de eventos masivos, aislamiento para disminuir su propagación y preparar el sistema de salud para la atención oportuna de los casos que requieren atención hospitalaria, entre otros. Asimismo, con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y siguiendo las recomendaciones basadas en la mejor evidencia científica de la OMS (2020), Colombia entró en una primera etapa de aislamiento preventivo obligatorio el 25 de marzo de 2020,

buscando aplazar el pico de la curva de contagio, para poder potenciar la capacidad del sistema de salud y, al mismo tiempo, evitar su colapso.

Sin embargo, el aislamiento de ninguna manera se pensó como única respuesta ante la crisis, pues la suspensión parcial o total de la mayor parte de las actividades económicas traería consecuencias de corto y de largo plazo para Colombia en ausencia de medidas de mitigación. Las medidas de aislamiento se acompañaron de medidas de mitigación de impactos socio-económicos, incluido apoyo al ingreso de hogares y a la liquidez de empresas. Así las cosas, una vez se fortalecieron las capacidades para realizar pruebas, llevar su trazabilidad y ofrecer atención hospitalaria, se estudió, cuáles serían los pasos iniciales para implementar una estrategia para reactivar gradualmente algunos sectores de la economía y regiones, sin poner en riesgo el terreno ganado en términos de salud gracias a la cuarentena.

La etapa subsiguiente consiste en la implementación del aislamiento flexible que busca minimizar el impacto negativo sobre la economía y, a la vez, mitigar la afectación sobre la salud pública. Esta estrategia parte del principio de que las medidas sanitarias y las medidas económicas no son antagónicas. De hecho, la literatura académica muestra que una combinación adecuada es la política pública óptima, toda vez que un manejo oportuno de la crisis sanitaria imprime mayor confianza en la economía, y ello a su turno, hace que la velocidad de contagio sea menor (Chang & Velasco, 2020; Guerrieri et al., 2020, Baldwin, 2020). Adicionalmente, evidencia empírica reciente muestra que las medidas de aislamiento no pueden explicar la totalidad de la desaceleración económica ya que la gente por voluntad propia toma precauciones de cuidado para reducir el contagio (Syverson & Goolsbee, 2020) y (Chetty, Friedman, Hendren, & Stepner, 2020)).

Encontrar el sistema de aislamiento óptimo ha sido objeto de estudio reciente y en particular, las diferentes estrategias óptimas para países industrializados y el desarrollo. (Alon, Kim, Lagakos, & VanVuren, 2020) encuentran que en los países en desarrollo la alternativa de aislamientos flexibles, con aislamiento selectivo por edades, es más eficiente que aislamientos estrictos. (Alvarez, Argente, & Lippi, 2020) encuentran que el sistema de aislamiento óptimo consiste en un relajamiento progresivo de las medidas cubriendo un periodo de 3 meses.

Ante estas circunstancias, en este documento se compilan las medidas de respuesta inmediata tomadas por el Gobierno de Colombia para enfrentar la crisis ocasionada por el COVID-19¹, y se plantean las bases de lo que será el camino de la reactivación de la

¹ Con fecha de corte a 30 de junio de 2020 como referencia para todo el ejercicio, y con datos relevantes ante las circunstancias del país en ese momento.

economía colombiana². El punto de partida lo da la implementación de la estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS) como esquema de transición para potenciar la reactivación económica. Esta estrategia será transversal al proceso de reactivación económica y permitirá superar el antagonismo que ha generado la pandemia entre salud y economía.

Con este escenario, el presente documento CONPES consta de seis secciones, incluyendo esta introducción. Las secciones subsiguientes se dividen así: la segunda sección hace un recuento de los antecedentes de crisis sanitarias en Colombia y señala la justificación de la existencia de una política pública en términos del impacto social y económico que la crisis actual podría tener. La tercera sección explica en detalle la lógica de intervenciones no farmacológicas. La cuarta sección diagnostica la situación del país en materia de salud pública, impactos a los hogares y al aparato productivo, y hace algunas consideraciones especiales respecto de las entidades territoriales. La quinta sección explica las medidas que se han tomado para dar respuesta a las problemáticas identificadas. Finalmente, la última sección establece recomendaciones generales al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Evolución de las medidas de respuesta a epidemias en Colombia

Desde la época colonial se encuentran registros de crisis y de respuestas gubernamentales por epidemias que han afectado el territorio que hoy conocemos como Colombia, estas se remontan a brotes permanentes de enfermedades poco comunes hoy día, como el cólera o el sarampión. Por ejemplo, en 1802 una epidemia de viruela en el territorio de la Nueva Granada fue la precursora de la Real Expedición Filantrópica de la Vacuna (Vega, Fuente y Martín, 2007), uno de los mayores hitos en términos de salud pública, pues desplegó, impulsada por la monarquía, una incipiente versión de vacuna de la viruela en todo el imperio español. En la época republicana se desató el brote de influenza, o gripa española, en 1918 que azotó a todo el territorio nacional, pero especialmente a Bogotá, donde aproximadamente 43 % de los 140.000 habitantes de la ciudad la padecieron (Dáguer, 2018); esta epidemia resaltó el trabajo del Laboratorio de Higiene Samper Martínez, que años más tarde se convertiría en el actual Instituto Nacional de Salud (INS), que desde 1917 viene realizando la política de vigilancia epidemiológica.

² Cuyo desarrollo será objeto de un nuevo documento CONPES durante el segundo semestre de 2020.

Estos hechos, las experiencias internacionales y el aprendizaje de más de dos siglos de vida republicana, han estructurado nuestro sistema de salud y lo han preparado para atender emergencias como la actual; no obstante, es necesario resaltar que el principal cambio reciente del sistema de salud fue la puesta en marcha de la Ley 100 de 1993³ con la cual se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que ha sido reformado en múltiples ocasiones⁴.

Pese a que esta ley no fue motivada por la existencia de una pandemia, sino que fue concebida para garantizar el acceso a la salud, y que se reconoce que aún hay bastantes retos derivados de su implementación, es de destacar que la población colombiana a finales del siglo XX, especialmente la más vulnerable, tenía acceso limitado a este servicio. Estas situaciones originaron un cambio institucional basado en la solidaridad, la universalidad y la eficiencia, que 27 años después ha disminuido la brecha entre los hogares de menores y mayores ingresos en el país. Los resultados hoy en día se reflejan en un plan de beneficios en salud único para toda la población afiliada, tanto al régimen subsidiado como al contributivo, y una cobertura de aseguramiento de la población de más del 96 % (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Durante varias décadas la humanidad estuvo anticipando la reaparición de un virus nuevo de influenza. A principios de este siglo, inicialmente el SARS y posteriormente, la influenza aviar H5N1, aparecieron y fueron tomados inicialmente como la esperada epidemia de influenza. Sin embargo, el primer virus fue contenido rápidamente y el segundo, aunque aumentó la alarma de OMS a nivel III, no logró una transmisión efectiva entre los seres humanos.

Finalmente, la pandemia de influenza se presentó. Los estudios iniciales ubican su aparición en México entre noviembre de 2008 y febrero de 2009, posteriormente se logró identificar en Estados Unidos este virus como influenza A, subtipo H1N1 el 15 de abril de 2009 (Cortés, 2009). Durante las siguientes semanas el virus se distribuyó a través de los viajeros provenientes de México y Estados Unidos al resto del mundo. En Colombia, el primer paciente identificado con este virus arribó el 25 de abril de 2009. Desde ese mismo fin de semana se implementaron medidas para la contención de la pandemia. La pandemia no es evitable, aunque su impacto, duración y severidad pueden ser atenuados. El virus, un subtipo nuevo de influenza AH1N1, es producto del re-arreglo genético de virus porcinos, aviares y humanos. Por tanto, la gran mayoría de la población mundial carecía de inmunidad previa.

³ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁴ Dentro de las reformas al SGSSS, se destacan la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015, la Ley 1753 de 2015, la Ley 1797 de 2016, la Ley 1955 de 2019 y la Ley 1966 de 2019.

El 11 de junio de 2009, la OMS la clasificó como nivel de alerta seis, es decir, pandemia en curso.

En Colombia, el virus de la influenza H1N1 se convirtió velozmente en el virus predominante en el país, tal como consta en el Informe Epidemiológico de septiembre de 2010 del Ministerio de Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social),

Desde la semana 14 de 2009 hasta la semana epidemiológica 35 de 2010, se notificaron al Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), un total de 163.628 notificaciones por virus pandémico H1N1/09, los cuales de acuerdo a los protocolos nacionales se clasificaron así: 4310 corresponden a casos confirmados por laboratorio, 16.937 corresponden a casos descartados tanto por el laboratorio como criterio clínico- epidemiológico, 2.760 casos probables y 139.621 casos sospechosos. (p. 1-2).

Colombia trabajó cerca de dos años en la preparación de la pandemia H1N1. De hecho, desde 2007 existía un plan de preparación nacional y documentos y guías de manejo de influenza para este escenario. El plan de prevención y mitigación del impacto de una pandemia de influenza aviar incluía: coordinación nacional para la respuesta antipandemia, vigilancia en salud pública, atención y reducción de la morbimortalidad, prevención y control de la transmisión de la enfermedad y preservación de servicios (INS, 2007).

De no haber sido por este esfuerzo, la epidemia habría podido avanzar con mayor rapidez o no ser detectada. Sin embargo, también se evidenciaron algunas debilidades para evitar la propagación, por ejemplo, una vez detectada la aparición del virus en Colombia, a partir de los viajeros, no se estableció una vigilancia sobre la circulación del virus en el territorio nacional sino hasta mediados de junio, con lo que se retrasó la detección del impacto del virus en el país, la identificación de los casos y la utilización del antiviral.

Esta pandemia dejó algunas lecciones, entre otras, que la adecuada atención del problema pandémico debe tomar en cuenta su imprevisibilidad y gravedad, especialmente, entre los grupos poblacionales de alto riesgo. Asimismo, los planes pandémicos y las reservas de medicamentos antivirales deben ser parte de las estrategias para enfrentar y mitigar el impacto de la infección; aunque, en el momento de la epidemia, las vacunas contra el H1N1 disponibles no coincidían con la caracterización antigénica del virus circulante. De la misma manera, el seguimiento temporal y geográfico es clave para prever el comportamiento estacional de la enfermedad y relacionarla con factores que propician su aparición. Finalmente, la última lección se refiere a la importancia de trabajar más en capacitación a la comunidad en cuanto al manejo de enfermedades respiratorias. La comunidad debe tener claridad sobre los tres mensajes básicos que deberían ser parte del manejo de un pico de

enfermedad respiratoria: (i) cómo evitar contagio, (ii) cómo atender un enfermo en casa y (iii) cuándo se debe consultar a un profesional de la salud.

2.2. Estrategia de respuesta temprana ante la pandemia causada por el COVID-19

Los síntomas del nuevo virus, que produce la enfermedad conocida como COVID-19, suelen ser leves y con presencia gradual de fiebre, cansancio y tos seca, en ocasiones acompañados de pérdida en la facultad olfativa, de diarrea y de dolor de garganta. En general, el 81 % de la población infectada y detectada tiene síntomas leves y se recupera en su hogar sin requerir de tratamiento alguno; el 14 % desarrolla enfermedades graves como dificultad para respirar y neumonía, y el 5 % se catalogan como casos críticos que pueden desarrollar insuficiencia respiratoria, choque séptico e insuficiencia multiorgánica (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Por ser un virus nuevo no se dispone aún de vacuna monovalente específica para su prevención, ni tratamientos antivirales plenamente reconocidos y aceptados por su seguridad y eficacia. Por consiguiente, para controlar, ralentizar y romper las cadenas de propagación, las autoridades sanitarias y los gobiernos han acudido al ejercicio de prácticas recurrentes de higiene y desinfección, a nivel personal y sobre superficies y objetos de interacción humana, y al distanciamiento físico, voluntario u obligatorio.

La llegada de este nuevo virus a Colombia, dadas sus características, no fue ajena a una serie de aprendizajes previos con los que ya contaba el sistema de salud del país. Sin embargo, las dimensiones de sus efectos no tienen precedentes históricos que permitan hacer comparaciones, ni mucho menos tener una receta preestablecida para enfrentar la crisis actual. Estas circunstancias plantean retos inesperados que han demandado respuestas rápidas del Estado colombiano en varios frentes de manera simultánea y la actualización permanente de la estrategia incorporando nueva información en la medida en la que evoluciona la pandemia.

Ante las primeras noticias de una posible pandemia global, el Ministerio de Salud, desde el mes de enero, empezó a tomar las primeras medidas a través de manuales de bioseguridad y actividades de promoción y prevención para la detección temprana de casos, dada la posible aparición de la infección por coronavirus. A su vez, varios ministerios empezaron a tomar diferentes acciones preventivas ante la amenaza, destacándose los lineamientos para el transporte público y medidas de vigilancia en salud pública intensificada en casos probables de infección respiratoria aguda grave por el subtipo de COVID-2.

Hacia la última semana de febrero, 7 días antes de la identificación del primer caso, Colombia ya contaba con orientaciones para la toma de temperatura y el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación de Coronavirus, anticipando acciones para

enfrentar la pandemia. En este sentido, la respuesta del Gobierno nacional fue rápida y eficaz, comparada con la de otros países, tal y como lo muestra el ejercicio implementado por (Hale, Webster, Petherick, & Phillips, 2020) y el Assessment Capacities Project (2020)⁵, que estimaron los días transcurridos entre el primer caso confirmado y las intervenciones no farmacológicas adoptadas en cada país (Ver Tabla 1).

Debe señalarse que, al 27 de junio de 2020, el COVID-19 hace presencia en todos los continentes y en más de 200 países y se han detectado más de 9,8 millones de casos y más de 495.000 muertes. El nivel de propagación y la gravedad de la enfermedad llevó a que el 11 de marzo de 2020 la OMS, la declarara pandemia. Con base en esto, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por medio de la Resolución 385 de 2020⁶, hasta el 31 de mayo de 2020⁷, y la Resolución 844⁸ de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020⁹. Asimismo, a través del Decreto 457 de 2020¹⁰ se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria general por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. El Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020¹¹, el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020¹² y el Decreto 636 de 2020¹³, con el objeto de conjurar la crisis derivada de la citada pandemia y mitigar los impactos negativos sobre la actividad productiva, los hogares y la salud pública. Posteriormente, el Decreto 636 fue derogado y

⁵ <https://www.acaps.org/projects/covid19/data>.

⁶ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

⁷ El Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia económica con las facultades que le otorgan los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016.

⁸ Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

⁹ El Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia económica con las facultades que le otorgan los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016. Así mismo, el Gobierno nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológico, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020⁹, con el objeto de conjurar la crisis derivada de la citada pandemia y mitigar los impactos negativos sobre la actividad productiva, los hogares y la salud pública.

¹⁰ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

¹¹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹² Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

¹³ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

reemplazado por el Decreto 749¹⁴ de 2020, el cual a su vez fue modificado y prorrogado por el Decreto 878¹⁵ de 2020.

Con la declaratoria del estado de emergencia en el país, se abrieron posibilidades a los gobiernos nacional y territorial para adoptar políticas y medidas de traslado de recursos para enfrentar la pandemia; esta opción se dio 10 días después del primer caso, tiempo mucho menor al promedio de los países dentro del estudio (21 días). En el caso de las intervenciones de mayor complejidad, dada la dificultad de obtener adherencia social para su aplicación y por su complejidad regulatoria, lo constituyen la recomendación de cuarentena para adultos mayores, la restricción de viajes no esenciales y las cuarentenas masivas obligatorias. Estas requirieron entre 29 y 32 días para el promedio de los países analizados y en Colombia 13, 18 y 19 días, respectivamente.

¹⁴ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

¹⁵ Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".

Tabla 1. Intervenciones no farmacológicas en 11 países y tiempo de implementación frente al primer caso confirmado

Intervenciones	Colombia	Chile	Ecuador	Brasil	Argentina	EEUU	Reino Unido	Corea del Sur	Taiwan	Italia	España	Promedio
<i>Fecha primer caso confirmado</i>	6/03/2020	4/03/2020	1/03/2020	26/02/2020	4/03/2020	21/01/2020	31/01/2020	20/01/2020	13/01/2020	31/01/2020	1/02/2020	
Campañas informativas al público y disposición de información	-10	10	-2	5	-16	56	0	0	7	-4	-1	4
Toma de temperatura y tamizaje en salud (aeropuertos, terminales, etc)	-7		1	10		53		50	25	-8		18
Inyección de recursos a salud	5	-48		16	6	45	40	8		46	40	18
Recomendación de cancelación de eventos públicos	5	12	16	14	9	56	45	11	52	30	38	26
Restringir eventos de grandes aglomeraciones de personas	6	11	13	15	8			56		25	44	22
Cuarentena y restricción de ingreso de viajeros de determinados países	8	6	11	16	8			50		21		17
Declaración del estado de emergencia	10	15	15	23	15	52				0	41	21
Recomendación de o cierre de colegios	10	11	11	14	11	43	49	14	20	23	37	22
Recomendación de o cuarentena de adultos mayores	13	11	12	28	7	45	45	47			37	27
Restringir viajes no esenciales [parcial o total] (internacionales)	16	14	14		8	-15	45	14	41	-1	38	17
Recomendación de o cierre de negocios no esenciales	18	12	16		12		45	34	35	37	37	27
Restringir viajes no esenciales [parcial o total] (nacionales)	18	21	16		16	53	51	34		23	37	30
Cuarentena masiva obligatoria	19		16		16		53			38	41	31
Cuarentena voluntaria en el hogar				23			45	62				43

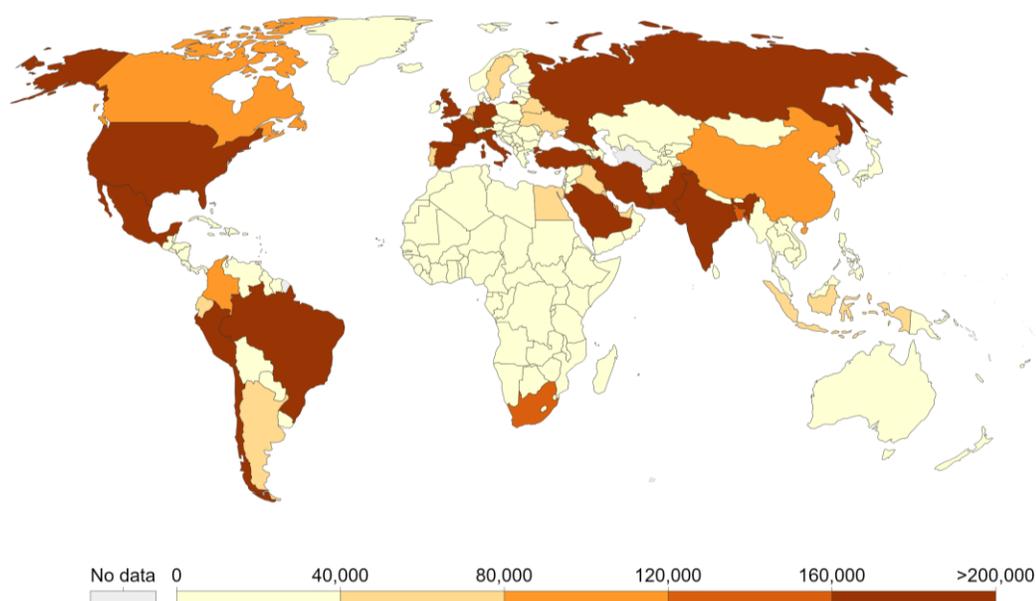
Fuentes: Assessment Capacities Project (2020), Hale & Webster (2020), Pueyo (2020), Our World in Data (2020), BBC News Mundo (2020); Cyranoski (2020); Ministerio de Educación Nacional (2020); Ministerio de Salud y Protección Social (2020); MOHW (2020); Presidencia de la República de Colombia (2020); Tian & Yonghong Liu, Yidan Li, Chieh-Hsi Wu, Bin Chen, Moritz U. G. Kraemer, Bingying Li, Jun Cai, Bo Xu, Qiqi Yang, Ben Wang, Peng Yang, Yujun Cui, Yimeng Song, Pai Zheng, Quanyi Wang, Ottar N Bjornstad, Ruifu Yang, Bryan Grenfell, Oliver Pybus (2020).

Nota: Los espacios en blanco denotan que no se contaba con información al respecto de la medida a la fecha de consulta (19/04/2020) o que la medida no se ha implementado.

2.2.1. Comparativos internacionales

La amenaza inicial del COVID-19 se concentra en las grandes aglomeraciones urbanas, donde la velocidad de contagio es mayor debido al número de interacciones entre las personas que las habitan. Por esta razón, la adopción de las medidas enunciadas en la Tabla 1 fue de vital importancia para el control de la propagación del virus por el territorio nacional, tal y como se explica en detalle más adelante. Con este panorama en mente, a 26 de junio de 2020, el país está enfrentando el pico de la pandemia, con 84.442 casos y 2.811 fallecidos, siguiendo el comportamiento de los países vecinos de la región (Figura 1)

Figura 1. Distribución geográfica de los casos de COVID-19 a nivel mundial, corte a 27 de junio de 2020



Fuente: Oxford University. Our world in Data – Cumulative confirmed cases COVID-19, June 27, (2020)

El comportamiento para los países con mayor número de muertes se relaciona en la Tabla 2. Sobresalen las cifras de casos por número de habitantes para Chile, Perú y EE.UU, siendo de los 10 países con más infectados con relación a su población; este número es para Colombia de apenas 1,741 infectados por cada millón habitantes, mostrando los resultados que hasta ahora han tenido las medidas preventivas que ha tomado el gobierno.

Tabla 2. Listado de los 10 países con mayor reporte de muertes COVID-19, corte 28 de junio de 2020

Región	País	Nro. de casos	Muertes	Nro. de casos por millón habitantes
América	Estados Unidos	2.629.323	128.389	7,944
América	Brasil	1.323.069	57.174	6,225
Asia	Rusia	634.437	9.073	4,347
Asia	India	549.197	16.487	0,398
Europa	Reino Unido	311.151	43.550	4,584
América	España	295.850	28.343	6,328
América	Perú	275.989	9.135	8,372
Europa	Chile	271.982	5.509	14,229
Europa	Italia	240.310	34.738	3,975
Asia	Irán	222.669	10.508	2,6251

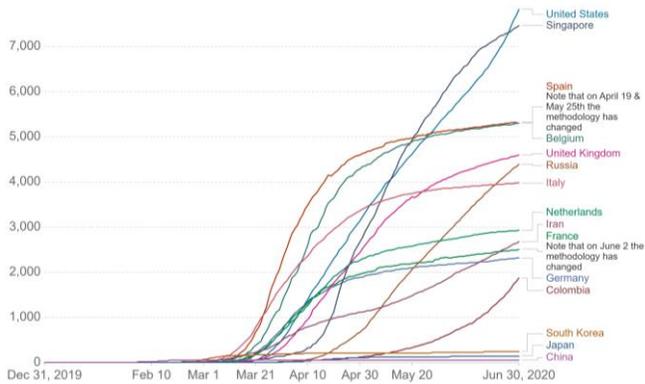
Fuente: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (2020).

En particular, para América Latina, los primeros brotes de la enfermedad surgieron en Brasil, el 26 de febrero de 2020; a partir de esta fecha la pandemia se ha profundizado en este país, que a la fecha cuenta con 55.961 muertes. También sobresalen los casos de México (25.779), Perú (8.939) y Chile (5.068). En Colombia la cifra asciende a 2.811 fallecidos, aún por debajo de los países más afectados del continente, tal y como se muestra en el Panel B, sección b del Gráfico 1.

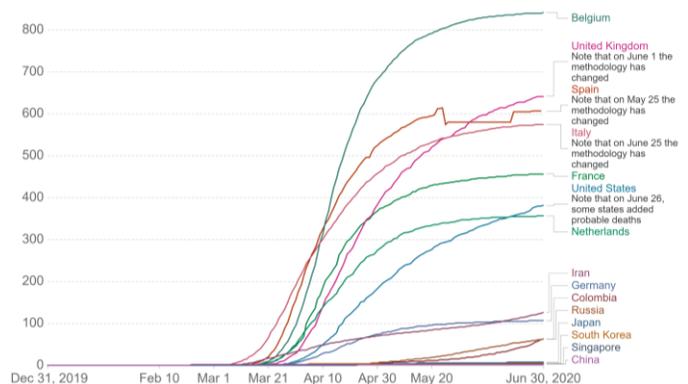
Gráfico 1. Total de casos y muertes confirmadas por COVID-19

Panel 1. Datos globales, del 31 de diciembre de 2019 a 30 de junio de 2020

a. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas

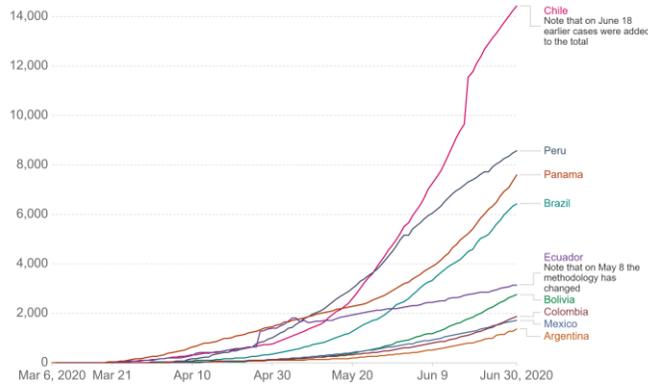


b. Muertes confirmadas por COVID-19 por millón de personas

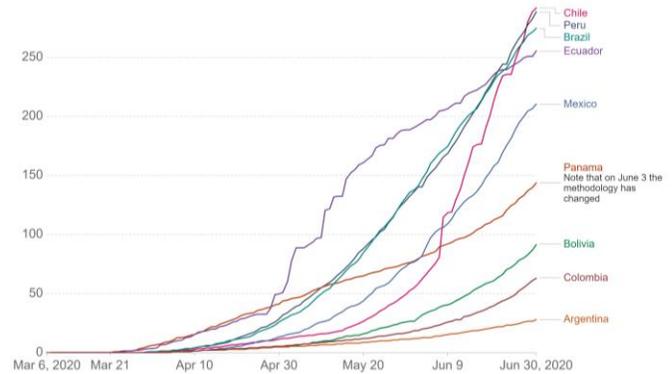


Panel B. Datos de referencia para América Latina, del 21 de marzo a 30 de junio de 2020

a. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas



b. Muertes confirmadas por COVID-19 por millón de personas



Fuente: Oxford University. Our world in Data – Total confirmed COVID-19 deaths, June 27, (2020)

Los resultados de las acciones que hasta ahora ha tomado el Gobierno nacional, así como sus pares territoriales, aún están en proceso de consolidarse; sin embargo, al analizar los datos de la región, y de otros países del mundo, las perspectivas son alentadoras, y deberían consolidarse en un escenario de apertura económica progresiva. Esta apertura deberá tener en cuenta intervenciones que impliquen convivir con el virus, así como limitantes en las interacciones sociales mientras no exista un tratamiento definitivo, o una vacuna que logre contenerlo.

Vale la pena destacar que, como lo señalan Guimbeau et al. (2020) y Jordà et al. (2020), este tipo de crisis genera consecuencias que pueden durar varias décadas en términos de productividad, educación, salud y retornos reales a la inversión, por lo que es prioritario generar medidas oportunas en el corto plazo para minimizar los impactos en el largo plazo. El balance de esas medidas constituye el objetivo final de este documento, tal y como se explica en las secciones siguientes.

2.2.2. Sistemas de información

Uno de los grandes avances que ha generado la situación creada por la pandemia, está relacionado con desarrollo acelerado de instrumentos y sistemas de información. En este sentido, Colombia ha sido pionera en analítica de datos, y en poner a disposición de los gobiernos locales, y del público en general, varias herramientas de consulta en tiempo real. Este trabajo hace parte de un esfuerzo coordinado, en cabeza de la Presidencia de la República, con varias entidades del orden nacional y algunos cooperantes y organismos multilaterales.

En primer lugar, se destaca la aplicación Coronapp, cuyo fin es generar datos georeferenciados en todo el territorio nacional para apoyar al enfoque, articulación de esfuerzos y anticipación de estrategias de acuerdo con el avance de la pandemia. Un segundo desarrollo, de la mano de Coronapp, es el tablero de datos para el gobierno; este aplicativo compila una serie de contenidos que entregan información sobre varias dimensiones de avance de la pandemia, al gobierno nacional y a sus pares territoriales.

Finalmente, en un tercer ejercicio, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) también ha desplegado, en el ejercicio de sus funciones y en coordinación con Presidencia, el geovisor con el índice de vulnerabilidad, esta herramienta permite conocer, a nivel de manzana, dónde se encuentra la población que, por sus características demográficas y por su condición de salud, pueden llegar a tener más complicaciones en caso de contagiarse de COVID-19. Vale la pena destacar los esfuerzos del DANE en la publicación de otras estadísticas de interés, como es el caso del mercado laboral, índices de precios y otros indicadores de la dinámica económica y social del país.

Coronapp y el tablero de datos para el Gobierno

La finalidad de la aplicación es ser fuente de datos para la toma de decisiones de los distintos niveles de gobierno en Colombia. Asimismo, sobresalen otras funcionalidades como el seguimiento a los casos positivos, sus posibles grupos de riesgo, y así mismo desplegar mapas de calor que permitan visualizar su concentración. La Figura 2 resume el alcance del esquema operativo de Coronapp, a partir de los cuales se puede facilitar la atención a la

población más afectada, romper las potenciales cadenas de contagio, entender como se comporta el virus, como se propaga por los territorios del país, y permite enviar alertas vía mensaje de texto en los casos donde se considere necesario.

Figura 2. Alcance de la aplicación



Fuente: Hasta dónde podemos llegar, presentación CoronApp, Presidencia de la República (junio, 2020)

Por el lado de los ciudadanos la aplicación permite localizar a los posibles infectados, da instrucciones para la autoevaluación de síntomas del individuo y de los miembros de su hogar, proporciona instrucciones y recomendaciones para atender el caso, y a partir de estos datos, construye un panorama nacional con reportes de avances en tiempo real.

El tablero de datos compila diferentes tipos de indicadores útiles para el seguimiento del avance de la pandemia a nivel global, en la región de América Latina y dentro de Colombia. Entre sus niveles de consulta se encuentra información relacionada con:

- Mapas de casos reportados en Coronapp.
- Geovisor del índice de vulnerabilidad desarrollado por el DANE.
- Subsidios de: Programas de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), Colombia mayor, devolución del IVA, programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Familias en Acción, Ingreso Solidario y recursos adicionales del Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- Indicadores del sector transporte al nivel de sistemas de transporte masivo, transporte aéreo, de carga y comportamiento de obras relacionadas con infraestructura de transporte.
- Capacidad de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) y su relación el nivel de riesgo derivado de los reportes que genera Coronapp.

- Parámetros para una reactivación segura de la economía que comprende una serie de índices para describir el índice de contagios de COVID-19, la preparación del sector salud y un índice de retorno seguro para los diferentes sectores que comprenden las actividades económicas de las entidades territoriales del país, entre otros conjuntos de datos disponibles.

3. MARCO CONCEPTUAL

La virulencia o dinámica de transmisión de una enfermedad infecciosa en una población determinada sirve para establecer, en el contexto de otros parámetros epidemiológicos, la presencia de un brote epidémico, para así determinar su alcance y definir respuestas en materia de salud pública. Dicha velocidad, conocida por los epidemiólogos como *ratio de contagio*, ritmo, factor o número básico de reproducción (R_0), indica el número promedio de casos que pueden ser causados por una persona infectada, en una población susceptible, antes de que se recupere o muera. Si R_0 es menor que uno, entonces la velocidad de contagio de la enfermedad disminuirá de manera considerable. Por otra parte, si R_0 es mayor a 1, la enfermedad se va a diseminar. De aquí el significado e importancia del concepto de aplanar la curva epidemiológica y disminuir la velocidad de contagio de la enfermedad, que tiene como fin reducir el valor de R_0 para que sea inferior a uno (Zhang *et al.*, 2020). Para esto, se pueden implementar estrategias de aislamiento obligatorio o de aislamiento flexible.

La Tabla 3 muestra la efectividad de las intervenciones no farmacológicas descritas por el *Imperial College London* (2020) en la reducción del número de casos con respecto a un escenario con ausencia de intervenciones. Este, que es el peor escenario, alcanza tasas de ataque de entre el 50 % y 80 % de la población, que es lo que ocurre en una población totalmente susceptible, con los parámetros de R_0 reportados para el COVID-19 de 2,28, y asumiendo que no se implementaba ninguna medida de control. Sin embargo, este escenario es más probable en la medida en que no se implementen un conjunto de medidas.

Tabla 3. Descripción de efectividad de intervenciones no farmacológicas

Intervención	Efectividad (porcentaje)
Cierre escuelas y universidades	14
Aislamiento casos	33
Aislamiento casos + cuarentena + distanciamiento físico	53
Aislamiento casos + cuarentena	
Aislamiento casos + distanciamiento físico	

Intervención	Efectividad (porcentaje)
Aislamiento casos + cuarentena + distanciamiento físico >70 años durante cuatro meses	67
Cierre escuelas y universidades + aislamiento casos + cuarentena + distanciamiento físico >70 años durante cuatro meses	69

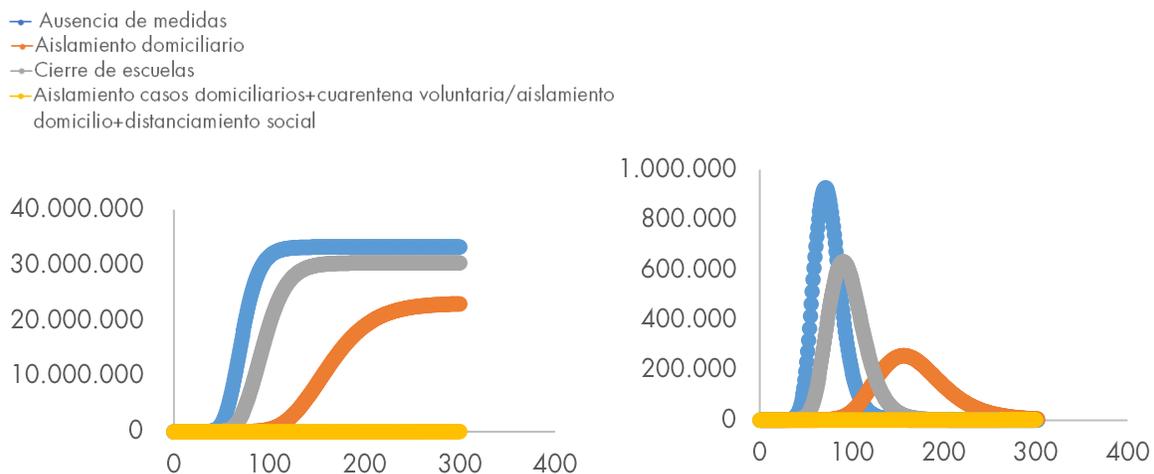
Fuente: *Imperial College London* (2020).

Aplicar las intervenciones sugeridas por *el Imperial College London* (Ferguson et al., 2020) de forma sostenida por 300 días disminuye, tanto el número total de casos, como el pico de la curva epidémica (Gráfico 2).

Gráfico 2. Casos acumulados vs casos diarios de COVID-19 en Colombia, 2020

Panel A. Casos acumulados según alternativa no farmacológica

Panel B. Casos diarios según alternativa no farmacológica



Fuente: Ministerio de Salud (2020).

En todo caso, se debe tener en cuenta que mantener la medida más estricta de aislamiento durante 300 días, tal y como lo propone Ferguson et al., (2020) no es factible debido a los impactos socioeconómicos asociados. De hecho, las políticas de cuarentena masiva implementadas en los diferentes países ya develan escenarios de recesión económica (Fondo Monetario Internacional, 2020b), altas tasas de desempleo, reducciones en la producción de todos los bienes y servicios (McKibbin & Fernando, 2020), pérdidas de productividad (Bayham & Fenichel, 2020; Jaume & Willen, 2018), altas tasas de depresión, frustración, aburrimiento, confusión e ira, directamente relacionadas con la duración de la cuarentena (Brooks et al., 2020; Hawryluck et al., 2004; Jeong et al., 2016), incremento en el consumo de sustancias psicoactivas (como alcohol), agudización de enfermedades

mentales (Continetti, 2020; Farhoudian et al., 2020), e incluso la afectación de procesos de aprendizaje y nutrición en los niños, niñas y adolescentes más vulnerables. Es por esta razón que la estrategia de aislamiento obligatorio debe ser cuidadosamente implementada, acompañada de medidas de mitigación de impacto colateral, y se deben considerar alternativas que permitan minimizar los costos sociales y económicos.

El aislamiento obligatorio implica un distanciamiento físico de toda la población. Para esto, todos los miembros del hogar reducen su contacto con el exterior, como entornos educativos o laborales, lo que implica detener muchas actividades económicas del país, así como también las interacciones sociales. Si con esta medida se logra acercar el promedio de personas que un infectado puede contagiar de la enfermedad (R_0 efectivo) a menos de uno, y poner la situación bajo control (cortar el crecimiento exponencial de casos), se puede considerar relajar las medidas de forma que las personas puedan reanudar gradualmente su vida social y económica lo más rápido posible (Redlener & Fair, 2020), considerando la implementación de las estrategias planteadas a continuación.

Las estrategias de aislamiento estricto tienen como efecto adverso una desaceleración económica que afecta el flujo de caja de empresas y el ingreso de los hogares a través de la afectación del empleo. Estos efectos son particularmente perversos para trabajadores informales e independientes que no cuentan con contratos laborales ni mecanismos de protección social. Las medidas de contención del virus generan un choque negativo de oferta, que, a su vez, deriva en un choque de demanda que amplifica la desaceleración (Guerrieri, et al, 2020). De esta manera, las medidas para aplazar el pico de la curva de contagio resultan en una profundización de la desaceleración que afecta la capacidad de la sociedad de observar y acatar las medidas de aislamiento. La respuesta a la emergencia sanitaria requiere medidas simultáneas para aplazar el pico de la curva de contagio y enfrentar la recesión (Baldwin, 2020).

Por su parte, el aislamiento flexible es una estrategia menos restrictiva que el aislamiento obligatorio estricto. Diferentes modelos epidemiológicos muestran que su implementación exitosa resulta en una efectividad similar al aislamiento masivo en términos de la desaceleración de la propagación del virus (Berger, Herkenhoff & Mongey, 2020; Eilersen & Sneppen, 2020; Jamieson-Lane & Cytrnbaum, 2020). La estrategia del aislamiento flexible descansa en tres pilares: la reducción sostenida de nuevos casos; la preparación del sistema hospitalario, y el inicio de un tamizaje masivo, la intensificación en la detección y el aislamiento de casos (Fineberg, Kim & Shlain, 2020).

A su vez, esta estrategia puede ser complementada con una serie de medidas para mejorar su efectividad, entre estas se destacan: el aislamiento preventivo obligatorio de los adultos mayores de 70 años y de personas con comorbilidades; la restricción de vuelos

nacionales e internacionales; el cierre de fronteras terrestres, marítimas y aéreas, establecimientos educativos, bares, discotecas, casinos, museos, cines, teatros y otros lugares de entretenimiento; la restricción de eventos o reuniones con presencia de más de 10 personas, y por último, el trabajo en casa en donde sea posible aplicarlo. Asimismo, medidas adicionales suponen el uso de tapabocas obligatorio al salir de casa; el aislamiento por 14 días de toda persona con diagnóstico COVID-19 confirmado junto con los miembros del hogar no pertenecientes a grupos de riesgo, y de igual manera, requerir a toda persona con síntomas respiratorios que no acuda a su lugar de trabajo y se aísle en su domicilio hasta recibir las orientaciones del profesional de la salud.

A pesar de lo anterior, evidencia empírica para Estados Unidos comparando la desaceleración en estados con aislamientos estrictos y flexibles, ha mostrado que solo una fracción de la desaceleración en condiciones de aislamiento estricto se puede atribuir a las medidas de política dictaminando el aislamiento. El cambio comportamental, con gente adoptando medidas voluntarias de aislamiento, explica una fracción importante del impacto económico (Goolsbee et al 2020).

4. DIAGNÓSTICO

La pandemia desató una crisis con un alcance sin precedentes. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020) en el reporte de junio, la proyección de crecimiento económico global es del -4,9 %, casi 2 p.p. por debajo de la proyección del reporte de abril. En este sentido, los resultados del primer trimestre estuvieron por debajo de lo esperado y en el segundo trimestre habría una contracción aún más grave, a excepción de la economía China, cuyo crecimiento previsto para 2021 es de 5,4 %, es decir, más bajo que el 5,8 % pronosticado en abril.

En general, la baja de las proyecciones obedece a efectos más fuertes de la pandemia, lo que ha resultado en que el consumo y la producción de servicios han disminuido de manera pronunciada, la movilidad sigue estando deprimida y ha habido una contracción del comercio internacional. El comercio mundial tendrá una caída bastante marcada. Se espera una disminución de los flujos comerciales de aproximadamente 11,9 %. La demanda externa de bienes y servicios seguirá exhibiendo un comportamiento muy débil, y la recuperación paulatina de la demanda interna redundará la recuperación del comercio internacional a un ritmo del 8 % para el año entrante.

El transcurrir de la pandemia también es responsable de las dinámicas negativas del mercado laboral. A nivel global, se ha dado una reducción de las horas trabajadas en el primer trimestre de 2020 que equivaldrían a la pérdida de 130 millones de empleos de tiempo completo. La disminución registrada en el segundo trimestre de 2020 podría ser

equivalente a la destrucción de 300 millones de puestos de trabajo. Estos efectos adversos han sido especialmente duros con las mujeres y los hogares pobres y vulnerables que no tienen posibilidad de realizar trabajo desde casa.

Al revisar las proyecciones, el FMI ralentizó la recuperación en las economías que han logrado contener la infección, debido a la persistencia de las medidas de distanciamiento físico y a las medidas de seguridad e higiene de necesaria adopción en el aparato productivo. Por otro lado, en las economías con mayores dificultades para controlarla, el Organismo Internacional redujo las estimaciones debido a que tendrán más daños en su aparato productivo por la prolongación de las restricciones.

La nueva proyección para el grupo de economías avanzadas es de -8,0 % para 2020, 1,9 puntos porcentuales por debajo de lo proyectado en abril. En este grupo habrá caídas profundas en el producto: Estados Unidos (-8,0 %); Japón (-5,8 %); Reino Unido (-10,2 %); Alemania (-7,8 %); Francia (-12,5 %), Italia y España (-12,8 %). Para 2021, se prevé que el crecimiento de estos países sea de 4,8 %, aumentado respecto del pronóstico anterior que era de 4,5 %.

Para los mercados emergentes y en desarrollo la proyección de crecimiento es de -3,0 % para 2020 y de 5,9 % en 2021. Para ambos años las proyecciones fueron revisadas a la baja en 2,0 % para 2020 y en 0,7 % para 2021. Estas proyecciones asumen que la economía China que crecería 1,0 % en 2020, apoyada en buena medida por políticas de estímulo. Así, al excluir a China, la revisión a la baja es más fuerte con una caída de 5,0 % en 2020 y un incremento de 4,7 % en 2021.

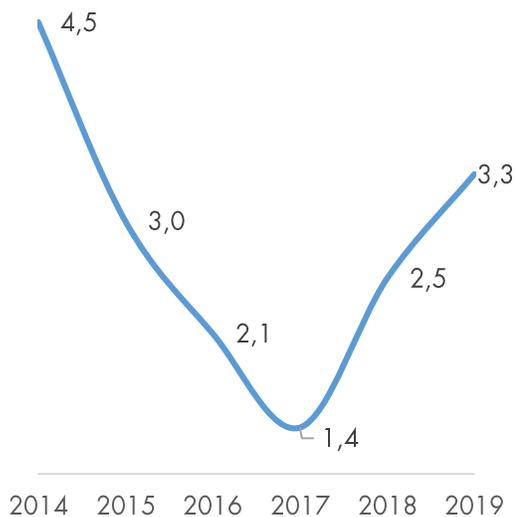
En América Latina, donde la mayoría de los países aún están luchando para contener los contagios, el FMI bajó su pronóstico en 4,2 puntos porcentuales respecto a abril, proyectando una caída de 9,4 % en 2020 y una recuperación en 2021 con un crecimiento de 3,7 %, que es una proyección 0,3 % menos ambiciosa que la de abril. En este contexto, se proyecta que las dos economías más grandes, Brasil y México, sufran contracciones de 9,1 % y 10,5 %, respectivamente, en 2020 y que sus crecimientos en 2021 sean 3,6 % y 3,3 %. Pese a lo anterior, es claro que las proyecciones todavía se enmarcan en un ambiente de alta incertidumbre y dependen de la profundidad de la contracción en el segundo trimestre de 2020 y de la magnitud y persistencia del choque. También dependen de que las condiciones financieras no se endurezcan.

Vale destacar que los pronósticos de otros organismos como el Banco Mundial (2020), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2020) también prevén que la contracción de la economía colombiana sea más leve que la de sus países pares, como México y Brasil. Lo

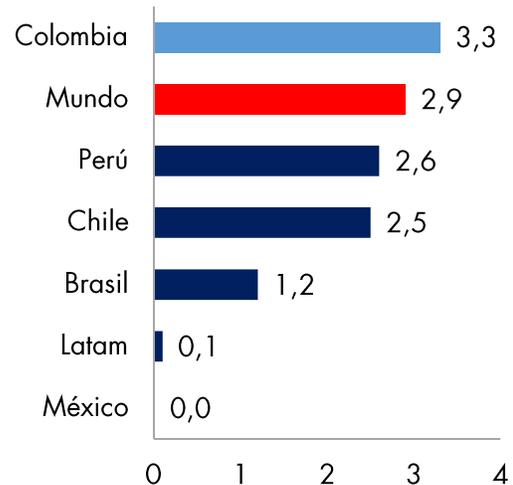
anterior parece confirmarse con los primeros resultados de 2020, ya que durante el primer trimestre Colombia creció a 1,1 %, mientras que Chile (0,4 %), Brasil (-1,5 %), México (-1,6 %) y Perú (-3,4 %) ya exhiben dificultades.

Gráfico 3. Crecimiento del PIB

Panel A. Crecimiento porcentual anual del PIB en Colombia, 2014-2019



Panel B. Crecimiento porcentual del PIB comparado, 2019



Fuente: FMI (2020b).

La mayor resiliencia de la economía colombiana se explica en el hecho de que el país venía de liderar el crecimiento en la región, como se muestra en el Gráfico 3. Esto asegura que buena parte de los efectos negativos estén siendo amortiguados por una economía robusta, apoyada en una institucionalidad que ha permitido tomar oportunamente medidas extraordinarias para afrontar las diferentes implicaciones de la situación actual.

En resumen, la pandemia ocasionada por el COVID-19 ha tenido impactos en varias dimensiones del desarrollo económico, social y territorial del país. Particularmente, el aislamiento obligatorio y las medidas voluntarias de aislamiento y cuidado para contener la propagación del virus impacta a los hogares y al aparato productivo en diversos frentes. Así mismo, incide directamente sobre la salud pública en la medida que brinda un mayor plazo para aumentar la capacidad hospitalaria, generar conciencia sobre las medidas de cuidado y controlar los casos que requieren atención especializada en los centros de salud. A estos factores se suma la coordinación necesaria para que cada medida se implemente de manera

correcta en todas las regiones colombianas. A continuación, se describe el diagnóstico en los cuatro ejes que componen esta política: salud pública, impacto sobre los hogares, efectos sobre la actividad productiva e impactos sobre las finanzas públicas.

4.1. Salud pública

En Colombia el primer caso de COVID-19 fue identificado el 6 de marzo de 2020 en la ciudad de Bogotá. Con corte al 27 de junio, hay cerca de 84.000 casos confirmados y más de 2.811 fallecidos y cerca de 35.000 recuperados. De acuerdo con información del Instituto Nacional de Salud (INS, 2020), en el país, cerca del 55 % de los contagiados y el 61 % de los decesos son hombres. El grupo etario más afectado por contagios es el de los 20 a los 50 años (60 %), mientras que el que presenta más víctimas mortales es el de mayores de 60 años (73 %), una dinámica similar a la evidenciada en el resto del mundo.

Las cifras de casos reportados en Colombia son significativamente menores a las de algunos de los países más afectados por esta enfermedad en el mundo, como es el caso de Estados Unidos, con más de 2,5 millones de contagios; Brasil, con más de 1,2 millones, o Rusia con más de 620.000 casos. En Latinoamérica, Colombia se sitúa después del ya mencionado Brasil; de Perú, que cuenta más de 270 mil casos; y de México y Chile, con más de 260.000 y 200.000 casos, respectivamente, de acuerdo con las cifras del 27 de junio de 2020 (OMS, 2020).

De manera similar a las consideraciones mencionadas para los epicentros epidemiológicos a nivel global, en Colombia la enfermedad se reproduce en centros de mayor tamaño y densidad poblacional, con alto intercambio de flujos poblacionales por intermedio de sus aeropuertos, sean estos con fines comerciales, turísticos o de negocios. En materia de capacidades del sistema de salud, la crisis pone de manifiesto importantes desafíos como es el caso de la brecha que existe entre la demanda potencial por el servicio de la red de laboratorios y la oferta actual. Es decir, la capacidad instalada de la red de laboratorios no se puede ampliar a la misma velocidad que la propagación del virus. Además, se ha evidenciado escasa provisión global de reactivos para la prueba, dada la alta demanda mundial. Lo anterior se suma a los retos técnicos, operativos, de infraestructura y tecnológicos de las autoridades sanitarias nacionales y territoriales (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Estos factores se reflejan en el bajo número de camas disponibles en las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) para atención, no solamente de los afectados por la pandemia, sino de los afectados por otras enfermedades. De acuerdo con el comportamiento observado, las camas que tendrán mayor demanda serán las correspondientes a hospitalización de adultos, cuidado intermedio de adultos y cuidado intensivo de adultos. Se estima que se

demandará un máximo de 17.854 camas habilitadas para la hospitalización de adultos, 8.927 camas de hospitalización para cuidados intermedios y 8.927 camas de cuidado intensivo para adultos, proyectadas a requerirse el 4 de agosto de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Las vulnerabilidades del sistema no solamente se presentan en cuanto a los recursos físicos y al escaso financiamiento del Sistema de Salud, sino que también hay un reducido talento humano en salud. El talento humano es uno de los pilares sobre los cuales se presentan mayores retos, que vinieron a ser evidenciados en esta emergencia. En 2018, la densidad estimada de trabajadores de la salud fue de 11,5 por cada 1.000 habitantes; mientras que en los médicos la tasa corresponde a 2,1 por cada 1.000 habitantes, por debajo del promedio de América y Europa (2,3 y 3,3 médicos por cada 1000 habitantes, respectivamente [OMS, 2020]). Además, las condiciones laborales de los trabajadores de la salud presentan retos de informalidad y baja remuneración, o prevalencia de contratación por prestación de servicios y no mediante un contrato laboral de trabajo.

Asimismo, las agremiaciones de talento humano en salud (THS) reclaman de manera permanente pagos atrasados que tienen las IPS y las entidades promotoras de salud (EPS) con el personal del sector. También se presentan retos en provisión de dotaciones de insumos protección de bioseguridad, para la atención de la pandemia; así como concentración de profesionales en regiones urbanas y ausencia de especialidades en zonas rurales o dispersas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

De esta manera, fortalecer las capacidades del sistema de salud es necesario para enfrentar los dos tipos de problemáticas relacionados con el COVID-19 en términos de salud pública. La primera se enfoca en la mortalidad generada sobre la población en general y en grupos de mayor riesgo, como los adultos mayores de 70 años y la población con comorbilidades. La segunda se refiere al posible exceso de demanda de los servicios de salud, particularmente los de cuidados intensivos.

4.2. Impacto sobre los hogares

La pandemia causada por el COVID-19 en Colombia afecta el bienestar de los hogares en múltiples dimensiones y, específicamente, incrementa los riesgos de desprotección social de sus integrantes. La elección de la respuesta de los hogares frente a este riesgo multidimensional depende de sus condiciones socioeconómicas, su acceso a mercados, su acceso a ayudas del Gobierno y su aversión al riesgo (DNP, 2015). La intensidad de los choques, o la probabilidad de ciertos riesgos, son también determinantes para definir las estrategias a implementar. Otro elemento que se debe considerar es la magnitud y tipo de población afectada por los choques. Por ejemplo, es probable que los hogares de mayores

ingresos tengan ahorros, activos o empleos formales que actúan como la principal red de protección cuando los riesgos se materializan. Por el contrario, hogares con menores ingresos, y en la informalidad, tienen menor margen de maniobra y un mayor grado de vulnerabilidad.

Cunningham y Malloney (2000) y Gaviria (2002) muestran que los hogares responden a choques de ingreso mediante mayor participación en el mercado laboral, la venta de activos y el recorte en las inversiones de capital humano. Adicionalmente, Holzmann y Jørgensen (2003) muestran que la preexistencia de riesgos incrementa la vulnerabilidad de algunos hogares y los hace más propensos a comprometer sus inversiones o mecanismos de movilidad social. Por su parte, Ibañez y Moya (2009) revelan que los hogares de menores ingresos son los más vulnerables a los choques y que su disponibilidad de mecanismos para enfrentarlos es limitada. Ejemplos de lo anterior se evidencian en mayores restricciones de liquidez, poca disponibilidad de información y acceso a mercados, carencia de activos, mayor rotación laboral, informalidad, entre otros. Así las cosas, en ausencia de redes de protección social, estos hogares recurren a utilizar mecanismos que resultan ser más costosos en el largo plazo y limitan la salida de la condición de pobreza y vulnerabilidad.

Además, Lustig (2000) establece que las crisis económicas, cualquiera que sea su origen, conllevan a que los hogares en condición de pobreza reduzcan sus activos, incluido su capital humano. Por tanto, las consecuencias negativas de largo plazo sobre los hogares más vulnerables son suficiente justificación para implementar esquemas de protección de los hogares pobres e incluso de clase media ante choques adversos en el ingreso. La Figura 3 recoge los efectos de corto y largo plazo que enfrentan los hogares ante choques.

Figura 3. Efectos potenciales de la pandemia sobre los hogares

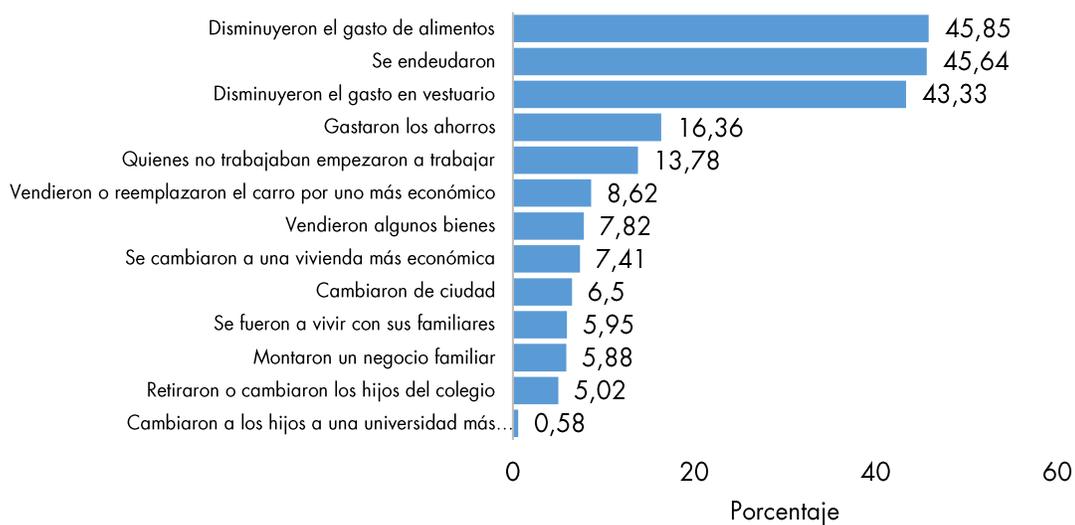


Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2015).

El Gráfico 4 presenta las estrategias de mitigación adoptadas por los hogares colombianos del primer quintil de ingresos en la crisis de 1999: el 45,8 % disminuyó su gasto en alimentos, el 45,6 % se endeudó y el 16,6 % se gastó los ahorros. Recientemente, Baker et al. (2020) analizaron en Estados Unidos cómo el gasto de los hogares reacciona ante una epidemia caracterizada por choques de ingreso anticipados, amenazas de disrupción a la cadena de suministro y un contexto de alta incertidumbre. Los resultados muestran un incremento en el gasto en comestibles, comida a domicilio y de tarjetas de crédito como un mecanismo para suavizar el consumo. A la par, disminuye el gasto en restaurantes, comercio minorista, viajes aéreos y transporte público. En estados donde se ordenó aislamiento, la disminución del gasto se da a un ritmo más elevado.

A estos aspectos se suman los nuevos retos en la misión del Estado relativa a la asistencia a connacionales en el exterior, cuyos hogares también se vieron afectados de diferentes formas. Debido a los cierres de fronteras y las restricciones en viajes internacionales, miles de colombianos turistas o en viajes de corta duración se vieron estancados en otros países. Así mismo, los efectos sociales y económicos de la pandemia en otras naciones también comenzaron a afectar a colombianos que habían migrado de tiempo atrás, algunos de ellos cayendo en situación de vulnerabilidad.

Gráfico 4. Estrategias de reacción de los hogares frente a la crisis de 1999



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (2003).

Nota: muestra para hogares del primer quintil de ingresos.

4.2.1. Desarrollo de la primera infancia y educación

Otra de las afectaciones de la pandemia es la ruptura en el proceso de desarrollo educativo integral de niños, niñas y adolescentes. Varios estudios han demostrado que el ingreso laboral y otros indicadores de desarrollo están altamente relacionados con los primeros años de educación. Así mismo, Heckman (2008) encuentra retornos positivos de la inversión a la primera infancia en la construcción de ciudadanía, el acceso a empleos de calidad y disminución de la pobreza en el largo plazo. En esta coyuntura, los impactos directos de la crisis por la pandemia del COVID-19 sobre las niñas, niños y adolescentes consisten, entre otros, en la limitación a su movilidad y el aislamiento preventivo que afecta los ámbitos tradicionales de socialización y afecto, así como una interacción limitada o nula con la familia ampliada, incluyendo los abuelos.

El segundo impacto directo son los efectos en el desarrollo integral y cognitivo de la suspensión de clases. El sector educativo en Colombia cuenta con más de 10 millones de estudiantes en el sector oficial y no oficial en la educación preescolar, básica y media, y más de 2,4 millones de estudiantes en educación superior. Para el caso de la educación preescolar, básica y media esta población se encuentra en todo el territorio nacional en más de 53 mil sedes educativas, y en lo que corresponde a educación superior se atienden en más de 300 Instituciones de Educación Superior. El sector educativo cuenta con más de 10 millones de estudiantes en el sector oficial y no oficial en la educación preescolar, básica y media, y más de 2,4 millones de estudiantes en educación superior. Debido a la necesidad de suspender

clases presenciales en todo el mundo, a raíz de la propagación del COVID-19, la Unesco ha cuantificado a principios de abril que más de 1.576 millones estudiantes se encuentran fuera de las aulas, de los cuales 160 millones corresponden a América Latina y el Caribe (Unesco, 2020a)¹⁶.

Adicionalmente, otro efecto negativo de la reducción del ingreso de los hogares, a nivel educativo, es la dificultad para financiar los costos directos de la educación como la matrícula, libros y uniformes, lo cual incrementa la probabilidad de que no matriculen o retiren a sus hijos del sistema educativo, resultando en su deserción temporal o permanente. Este hecho también puede llevar a que las familias dependan del trabajo infantil o de los jóvenes, lo que aumenta el riesgo de deserción (Shafiq, 2010). Esta situación, en el largo plazo, puede reducir los niveles de formación y disminuir las posibilidades de acceder al mercado laboral formal con consecuencias negativas sobre la realización personal y profesional de los jóvenes, como también sobre la competitividad y la capacidad de innovación del país. Diversos estudios muestran que los estudiantes con mayor rezago educativo (en el caso colombiano los estudiantes con mayores carencias socioeconómicas), son los que requieren de mayor refuerzo personal e individualizado (Goodman, Melkers & Pallais, 2019).

4.2.2. Seguridad alimentaria

Un último tema de preocupación son los efectos en la nutrición, ya sea porque en los ambientes de aislamiento haya malnutrición o por la disminución de ingresos de las familias. Al respecto, la literatura también ha encontrado que las transferencias monetarias fomentan la reducción del hambre y la inseguridad alimentaria. De acuerdo con Agüero, Carter y Woolard (2006) los pagos no condicionados del programa de *Child Support Grant*, en Sudáfrica, han permitido reforzar la nutrición de la primera infancia, especialmente en las edades tempranas de edad. En el caso de Colombia, según Llano (2014), el programa de transferencias condicionadas Familias en Acción tuvo un impacto positivo en la frecuencia del consumo de proteínas de los niños y niñas beneficiarias de huevos (0,34¹⁷ veces por semana) carne de res (0,32¹⁸), pollo (0,25¹⁹) y pescado (0,27)²⁰; por su parte, según la

¹⁶ El 16 de febrero del 2020 la Unesco reportó 999.014 estudiantes afectados por la pandemia, para el 16 de marzo 770.882 miles de estudiantes afectados en más de 110 países con cierre total y para el 16 de abril 1.576 millones de estudiantes afectados en más de 190 países con cierre total de establecimientos educativos (Unesco, 2020b).

¹⁷ Significativo al 1 %,.

¹⁸ Significativo al 5 %.

¹⁹ Significativo al 10 %.

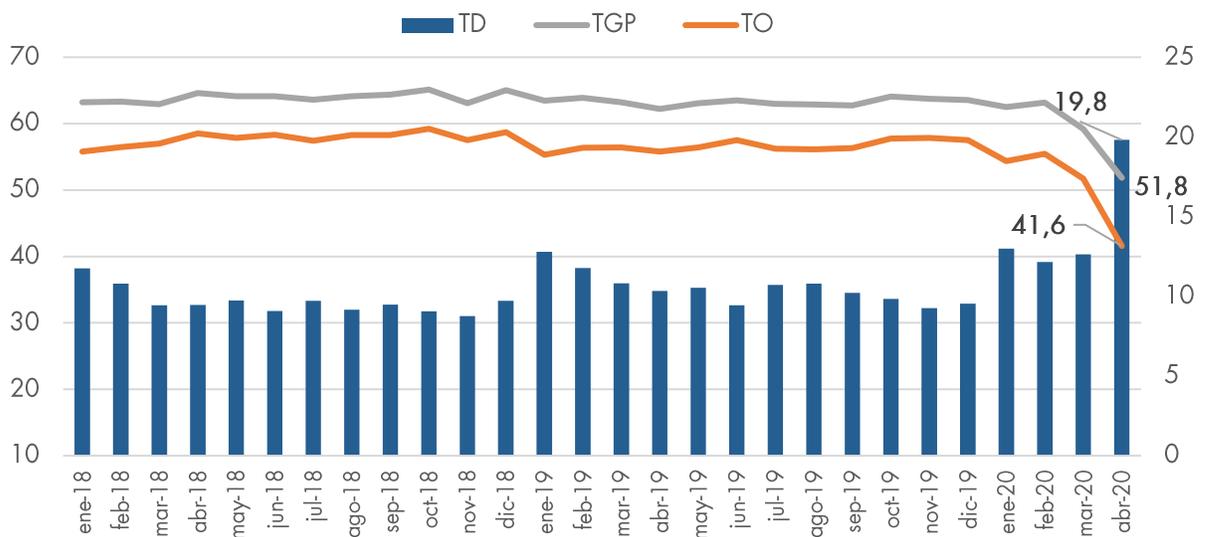
²⁰ Significativo al 10 %.

evaluación de impacto realizada por el DNP en 2008 de este programa, se encontró una reducción en la tasa de desnutrición crónica en 9,0 p.p. en los niños menores de 7 años. Adicionalmente, las medidas para combatir la desnutrición traen a su vez otros efectos positivos, en Colombia se encontró que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) reduce el trabajo infantil, mejorando la percepción de seguridad alimentaria de los hogares (Porto, s.f.).

4.2.3. Mercado laboral

Con respecto al desempeño del mercado laboral, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la crisis del COVID-19 se transformó en un choque en el mercado laboral a nivel mundial. Los impactos en el trabajo se han dado en tres dimensiones principales: (i) la cantidad de trabajo; (ii) la calidad del trabajo; y (iii) los efectos en grupos vulnerables específicos (OIT, 2020). En el país, los resultados del mercado laboral para el mes de abril de 2020 evidencian un deterioro con respecto al comportamiento histórico. La tasa de desempleo se ubicó en 19,8 % (Gráfico 5), el nivel más alto desde el 2001 y 9,5 p.p. mayor con respecto al mismo mes de 2019. En términos absolutos, frente a lo reportado en abril de 2019, se observó un aumento de 1,5 millones de personas desocupadas. El total de desempleados en abril de 2020 fue de 4,0 millones de personas, el más alto en los últimos 20 años (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

Gráfico 5. Tasa de desempleo (TD), tasa global de participación (TGP) y tasa de ocupación (TO) mensual en Colombia, enero 2018-abril 2020



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2020).

Este último reporte muestra que la tasa de desempleo en el total de las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue 23,5 %, lo que representó un aumento de 12,4 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (11,1 %). La tasa global de participación se ubicó en 53,8 %, lo que significó una reducción de 11,4 puntos porcentuales frente a abril del 2019 (65,2 %). Entre tanto, la tasa de ocupación fue 41,2 %, lo que representó una disminución de 16,7 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (57,9 %). Desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos.

En definitiva, el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a la disminución de 5,4 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde casa, de otorgar vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral. En efecto, de acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de Confecámaras, con corte a 17 de abril, el 85 % de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses y cerca del 54 % de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses.

Por zonas geográficas, para el trimestre móvil abril-junio de 2020, las ciudades que registraron las mayores tasas de desempleo fueron: Neiva: 40,6 %, Ibagué: 37,6%, Popayán 33,7%, Armenia: 33,5 %; y Cúcuta AM: 33,4 %, y las ciudades con las tasas más bajas fueron: Barranquilla AM: 15,1 %; Quibdó 18,0% y Cartagena: 19,4 %. En términos poblacionales, las mujeres y los jóvenes son los grupos con mayor incidencia de este fenómeno. La tasa de desempleo de las mujeres en junio de 2020 fue 24,9 %, superior en 8,7 p.p. a la registrada por los hombres (16,2 %). Frente al mismo periodo de 2019, la tasa de las mujeres se incrementó en 12,6 p.p y la de los hombres en 8,9 p.p. Por su parte, la tasa de desempleo de los jóvenes en el trimestre móvil abril-junio de 2020 fue 29,5 %, con un incremento de 12,3 p.p. frente a 2019.

Con respecto a la ocupación a nivel nacional, en junio de 2020, la población ocupada fue 18,3 millones de personas, que representa una disminución de 4,2 millones de personas, equivalente a una variación negativa de 28,9 % en comparación con junio del año anterior. Asimismo, la tasa de ocupación del mes de junio (46,1 %), se redujo en 11,4 p.p. frente al mismo periodo en 2019 manteniéndose en uno de los registros más bajos que ha tenido Colombia desde 2001. Al analizar la reducción de los ocupados por sexo y rango de edad, es posible observar que aproximadamente 1,3 millones mujeres perdieron su trabajo entre junio de 2019 y junio de 2020, principalmente en el grupo etario de 25 a 54 años, que reportó una disminución de 0,9 millones de ocupadas. Por su parte, los hombres

ocupados disminuyeron en 1,1 millones, particularmente entre 25 y 54 años: 1,6 millones de ocupados.

A nivel nacional, Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios fue la rama de actividad económica que concentró, para junio de 2020, la más alta disminución de población ocupada (-0,7 millones de personas), contribuyendo así en -3,3 p.p. al total nacional. Por su parte, Comercio y reparación de vehículos aportó -2,8 p.p. al total nacional, registrando una disminución de 636 mil personas ocupadas; y Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana disminuyó 635 mil personas, aportando otro -2,8 a la cifra nacional. En contraste, las únicas ramas con aumento de población ocupada fue la de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos con 90 mil personas más ocupadas; y las actividades financieras y de seguros con 19 mil.

4.2.4. Pobreza

Los efectos adversos del mercado laboral, mencionados anteriormente, han reducido notoriamente los ingresos de las familias, acentuando la situación de pobreza de los hogares, la cual se manifiesta en una reducción de recursos para la adquisición de alimentos que garanticen su subsistencia poniendo en riesgo su seguridad alimentaria. Según estimaciones del DNP, se pronostica que la incidencia de la pobreza, en ausencia de medidas de mitigación, podría aumentar entre 4,6 y 24,3 p.p. y la pobreza extrema entre 1,5 y 17,7 p.p. ante la pérdida de ingreso de los trabajadores informales, y en función del tiempo que dure la recuperación. En el total nacional, la incidencia de pobreza monetaria puede aumentar de 27 % a 34,3 %.

4.2.5. Acceso a servicios públicos

Además de la reducción de la actividad económica, uno de los factores que puede afectar el bienestar de los hogares en tiempos de COVID-19 es el acceso a servicios públicos domiciliarios. Ante las recomendaciones de los expertos sobre la importancia del lavado de manos y desinfección constante, aunado a la medida de aislamiento, los hogares más afectados son aquellos que no se encuentran al día con el pago de los servicios públicos. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, con corte a 30 de junio de 2020, se reinstaló el servicio a 183.434 suscriptores y se reconectó a 68.122 suscriptores. Es así como, desde el inicio de la emergencia y hasta el 30 de junio, se ha restablecido el servicio a 251.556 suscriptores residenciales del servicio de acueducto en todo el país.

En materia de vivienda y hábitat, una potencial fuente de pérdida de activos se refiere a la dificultad de algunos hogares de continuar pagando las cuotas de los créditos

hipotecarios debido a la disminución de ingresos o a la pérdida de empleo. Según el DANE, en el primer trimestre de 2020, el número total de créditos hipotecarios ascendió a 1.204.793, de los cuales el 19,9 % presentaban un retraso de 1 o más cuotas vencidas. En ese sentido, se proyecta que durante la pandemia y algún tiempo después, aumente el porcentaje de hogares con cuotas de su crédito hipotecario vencidas.

En cuanto a conectividad, el desarrollo de actividades laborales, comerciales, académicas, recreativas y de todo orden a través del servicio de Internet, ha generado un comportamiento sin precedentes en los patrones de uso de las redes de telecomunicaciones. En consecuencia, se ha dado un incremento importante del tráfico cursado de Internet que, en algunos casos, ha llevado a la saturación de las redes e indisponibilidad del servicio. De acuerdo con el reporte de tráfico de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el tráfico mensual reportado por los proveedores de la muestra aumentó en abril, en promedio, 11,5 % respecto al mes de marzo, cifra mucho menor a la presentada entre los meses de febrero y marzo (38,8 %).

La actual coyuntura también puso en evidencia la disparidad que existe en el acceso a Internet en el país (por estrato socioeconómico, la penetración de Internet fijo o móvil por hogar es de 16,2 % para el estrato 1 y de 89,9 % para el estrato 6 (Cálculos DNP con base en DANE, 2018). Adicionalmente, persisten muchas zonas de Colombia sin conexión a Internet²¹, lo anterior refleja la necesidad y urgencia de conectar a estos segmentos de la población lo más pronto posible y de brindarles las herramientas tecnológicas para hacer uso de esa conectividad. Algunos hogares, debido a la falta de ingresos, tienen dificultades en el pago de los servicios de telecomunicaciones (el 50,7 % de los hogares que no tienen acceso a Internet, manifiestan que no tienen el servicio porque lo consideran muy costoso (DANE, 2018)).

4.2.6. Convivencia y salud mental

En términos de convivencia social y salud mental se ha dado un aumento de 6.080 casos de notificación de violencia intrafamiliar por las líneas 155, 141 y 123 en los meses de marzo y abril, mientras que para 2019 se presentaron 18.405 notificaciones, para este mismo período en 2020 se reportaron 24.485 notificaciones (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). De igual manera, aunque no existen bases de datos en el país que permitan identificar el fenómeno, un estudio publicado por la comisión Lancet (2020), sobre

²¹ La penetración de Internet fijo o móvil por hogar en Colombia es de 52,7 %, sin embargo, en cabeceras es de 63,1 %, mientras que, en el área rural es de 16,2 %; por otra parte, 24 departamentos del país presentan una penetración en este indicador menor al valor nacional.

los impactos psicológicos de la cuarentena, encontró relación entre las medidas de cuarentena y el aumento de síntomas mentales.

4.2.7. Equidad para las mujeres

El escenario que desplegó la pandemia afecta más a las mujeres debido al incremento en los trabajos de cuidado no remunerados (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2020; Observatorio Fiscal, 2020; Observatorio para la Equidad de las Mujeres, 2020). Los aislamientos en casa implican un aumento en el trabajo de cuidado de personas (niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad) y de trabajos domésticos, los cuales deben ser asumidos por los hogares de forma no remunerada y son las mujeres quienes generalmente toman esta responsabilidad (destinan más del doble del tiempo que los hombres a estas tareas según el DANE (2017)).

En este sentido, se puede hablar no solo de feminización de la pobreza monetaria (que ya se refleja en un índice de 117 mujeres viviendo en hogares pobres por cada 100 hombres en la misma situación) sino también de pobreza de tiempo (19,4 % en 2017, según la Medición de Pobreza de Tiempo e Ingreso del DANE, 2017), que se evidenciaba previo a la crisis. Esto, sumado a una mayor concentración de las mujeres en sectores más afectados (65 % de las mujeres ocupadas lo estaban en comercio, hoteles y servicios), así como en trabajos informales y con menor remuneración (DANE, 2019) y una menor capacidad de acceso a activos como el crédito (DataCrédito, 2018), impone altas cargas sobre ellas para la recuperación económica.

Adicionalmente, las mujeres están altamente expuestas a la violencia de género. El aislamiento puede propiciar mayores situaciones de conflicto al interior de los hogares y aumento de la violencia de género y la violencia intrafamiliar. De acuerdo con la línea de atención 155 de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujeres, las llamadas por casos de violencia se han incrementado en 182 % desde el 25 de marzo al 30 de abril frente a esta misma época en el año anterior. De esta manera, se ha verificado un aumento en el riesgo de violencia sexual, tanto para mujeres como para niñas y niños, adolescentes y jóvenes. Este hecho puede suponer casos de explotación sexual de mujeres y niñas debido a la pérdida de fuentes de ingresos por parte de las trabajadoras informales.

4.3. Impacto sobre el sector productivo

El 30 de abril la Superintendencia de Sociedades presentó un informe titulado *Actualización del impacto de la coyuntura del coronavirus en la economía colombiana*. Tomando una muestra de 16.000 sociedades vigiladas e inspeccionadas de las que reportan información financiera anual, se construyeron cuatro escenarios para determinar el riesgo de

insolvencia: un escenario optimista con un crecimiento del PIB del 2 %, un escenario moderado con un PIB del 0,6 %, un escenario pesimista con un PIB del -1,9 % y un escenario extremo con un decrecimiento de la economía del -7,7 %.

En el escenario pesimista se espera que el PIB industrial se contraiga en -4,9 %. Así, se pronostica que bajo este escenario el número de empresas que estén en riesgo de insolvencia sea 2.676 (lo que corresponde al 17,8 % de la muestra). En el escenario extremo se proyecta que el PIB industrial caiga en -6,2 %. Por lo tanto, se esperaría que el número de empresas que estén en riesgo de insolvencia sea 5.553 (lo que corresponde al 37 % de la muestra). Esto se resume en la siguiente tabla:

Tabla 4. Escenarios de impacto sobre el sector productivo

Escenarios	Zona	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Pesimista	<i>Segura</i>	4547	2452	450	29	7478
	<i>Gris</i>	2561	1989	283	18	4851
	<i>Riesgo</i>	1239	716	608	113	2676
Extremo	<i>Segura</i>	2314	1843	179	11	4347
	<i>Gris</i>	2906	1910	271	18	5105
	<i>Riesgo</i>	3127	1404	891	131	5553

Fuente: Superintendencia de Sociedades (2020)

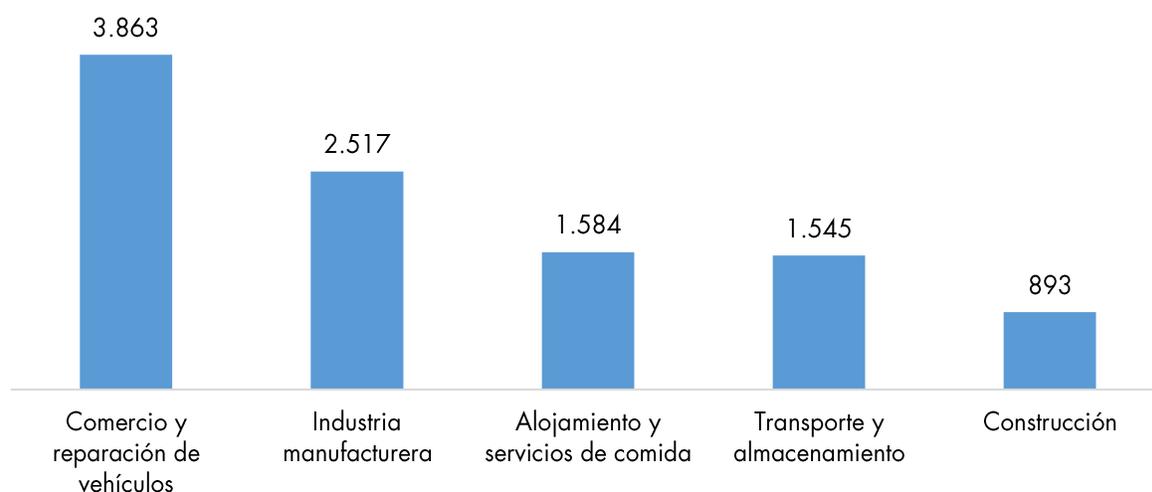
Es importante aclarar que esta información se calculó exclusivamente con una muestra de información de las sociedades vigiladas e inspeccionadas que reportan información anual a la Superintendencia de Sociedades. De hecho, debe precisarse que la muestra de la Superintendencia de Sociedades no incluye el total de empresas del país, ya que de acuerdo con la información consignada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), a 31 de diciembre de 2019 el total de las personas jurídicas era de 470.806 y el total de las personas naturales comerciantes era de 1.171.171.

4.3.1. Comercio, Industria y Turismo

Estas cifras, aunque no cubren el total del tejido empresarial del país, si destacan los efectos que ha tenido la pandemia generada por el COVID-19 sobre el sector productivo, en particular sobre comercio, industria y turismo (CIT), dado que en muchos casos implicaron la suspensión total de operaciones. Sin embargo, existen excepciones como la cadena de producción, abastecimiento, transporte, comercialización y distribución de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza).

Según las cifras reportadas por el DANE, para 2019 las actividades económicas relacionadas con el sector de CIT tuvieron una población ocupada de 10,4 millones, los cuales representaron el 47 % del total de la población ocupada del país. Estos datos resaltan la importancia del sector CTI sobre la población ocupada en el país y, por ende, el gran impacto económico que implica la pandemia generada por el COVID-19.

Gráfico 6. Ocupados por actividad económica 2019
(miles)



Fuente: DNP a partir de información del DANE (2019).

El turismo ha sido uno de los sectores más golpeados por la pandemia puesto que todas las empresas (hoteles, agencias de viaje y todo tipo de prestadores de servicios turísticos) han tenido que suspender actividades. De acuerdo con el DANE, este sector aportó al PIB en 2019 alrededor del 4 % (41,3 billones de pesos). Adicionalmente, para el trimestre de abril-junio de 2020, la rama de actividad de alojamiento y servicios de comida tuvo a nivel nacional una variación absoluta negativa de 408.560 ocupados con respecto al mismo trimestre de 2019.

De acuerdo con la Muestra Trimestral de Agencias de Viaje (MTA) del DANE, en el mes de marzo de 2020 los ingresos nominales de las agencias de viaje se redujeron en un 59,3 %. Por otra parte, de acuerdo con la Muestra Mensual de Hoteles del DANE, en el mes de mayo de 2020 los ingresos reales de los hoteles disminuyeron 93,5% con relación al mismo mes de 2019 y en lo corrido del año hasta el mes de mayo, dichos ingresos disminuyeron 42,7% en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Por su parte, los sectores de industria manufacturera, construcción, comercio al por mayor y detal, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, también han sido

afectados por esta coyuntura mundial. Es importante recordar que estos sectores aportaron al PIB en 2019, en conjunto, el 31,1 %, equivalente a 330,3 billones de pesos. Así mismo, para el trimestre de abril-junio de 2020, las ramas de actividad de industrias manufactureras, construcción, comercio y reparación de vehículos, y transporte y almacenamiento tuvieron una variación absoluta negativa de 2.334.000 ocupados con respecto al mismo trimestre de 2019.

4.3.2. Transporte

De este conjunto, uno de los sectores más afectados por cuenta de la crisis sanitaria es el sector transporte. La relevancia de los tiempos y costos, así como la eficiencia en el desempeño logístico se ha hecho aún más evidente en el marco de la declaratoria del estado de emergencia que atraviesa el país. En relación con las actividades logísticas se definió que se permitiera la operación del servicio público de transporte terrestre y de carga en determinadas condiciones, con el objetivo de proteger los transportadores colombianos y los consumidores de bienes y servicios. Sin embargo, durante el estado de emergencia se observó una disminución del 9 % en la cantidad de viajes de transporte terrestre de carga realizados entre enero y abril de 2020, respecto al mismo periodo en 2019. Esta situación se ha agudizado durante el mes de abril debido a que la disminución de los viajes llegó al 34 % respecto al mismo periodo en 2019 (Ministerio de Transporte, 2020).

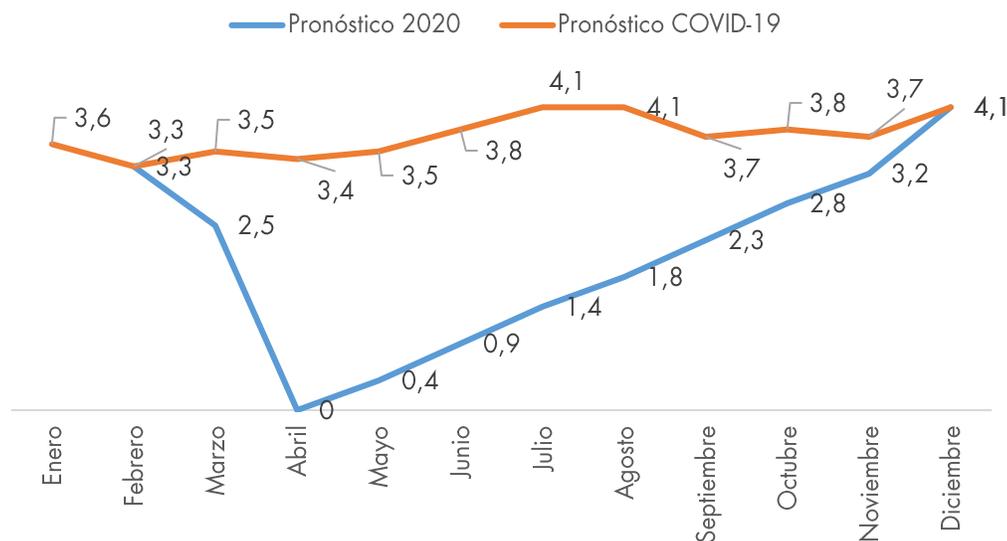
El transporte terrestre se ha visto afectado específicamente por el cierre de los sectores productivos (no esenciales) y por la disminución de la demanda en varios sectores económicos. Esta disminución del transporte terrestre ha impactado en el incremento del nivel de ocupación en los espacios de almacenamiento de los puertos marítimos. De persistir esta situación, podría ponerse en riesgo la operación de comercio exterior, debido a la falta de espacio para almacenar carga de importación y exportación en los puertos y, por ende, se imposibilitaría el atraque de buques.

Para las grandes empresas del sector carretero, el desarrollo de sus actividades se ha visto suspendido de manera parcial en 35 obras y con suspensión total 351 contratos e interventorías. Adicionalmente, la suspensión del cobro de peajes y la disminución del tráfico por las carreteras nacionales ha afectado los ingresos de los concesionarios, al tiempo que ha activado los giros de recursos por parte del fondo de contingencias para cubrir la caída de los ingresos.

Así mismo, de acuerdo con las estimaciones de la Aeronáutica Civil con base en los estudios de IATA y las restricciones sobre la aviación civil, el impacto en el número de pasajeros como consecuencia de la propagación del brote de COVID-19 podría ser cercano al 36,4% para el total de pasajeros movilizados durante el 2020, lo que supondría una

disminución de 15 millones de pasajeros con respecto al año anterior. Para 2020, se espera que el mes de mayor afectación sea abril (Gráfico 7), con una reducción en el movimiento de pasajeros casi en total, es decir 3,4 millones de pasajeros, debido a las diferentes restricciones que se han colocado sobre el transporte aéreo y a la pérdida de confianza de los viajeros sobre la aviación comercial. Adicionalmente, se esperaría que el mercado colombiano recupere su senda de crecimiento durante los meses de noviembre y diciembre del 2020.

Gráfico 7. Pronóstico de pasajeros en 2020



Fuente: Oficina de Transporte Aéreo basado en estimaciones de IATA *Economics* (2020)

La situación ha llevado a que los ingresos de las empresas del sector se hayan reducido significativamente, lo que ha puesto a muchas de ellas en riesgo de quiebra producto del cierre de operaciones y prohibición de tráfico aéreo. De acuerdo con un análisis de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, 2020), alrededor de 32.700 empleos directos y 253.000 empleos indirectos se encuentran en riesgo en Colombia. Esto representa una caída de 36,2 % en los empleos directos y de 47,9 % en los empleos indirectos²². Como consecuencia de las medidas de restricción de viajes aéreos y el cierre de aeropuertos, en marzo la reducción en el tráfico internacional de pasajeros alcanzó un 44,4 %; y la reducción de tráfico nacional un 37,1 %. Así mismo, la caída en el número de visitantes no residentes fue del 48 % con respecto al mismo mes del año anterior. Se estima que la crisis tendrá impactos sin precedentes que llevarán a una recuperación lenta de la operación aeronáutica.

²² Datos suministrados por IATA con corte al 24 de abril de 2020.

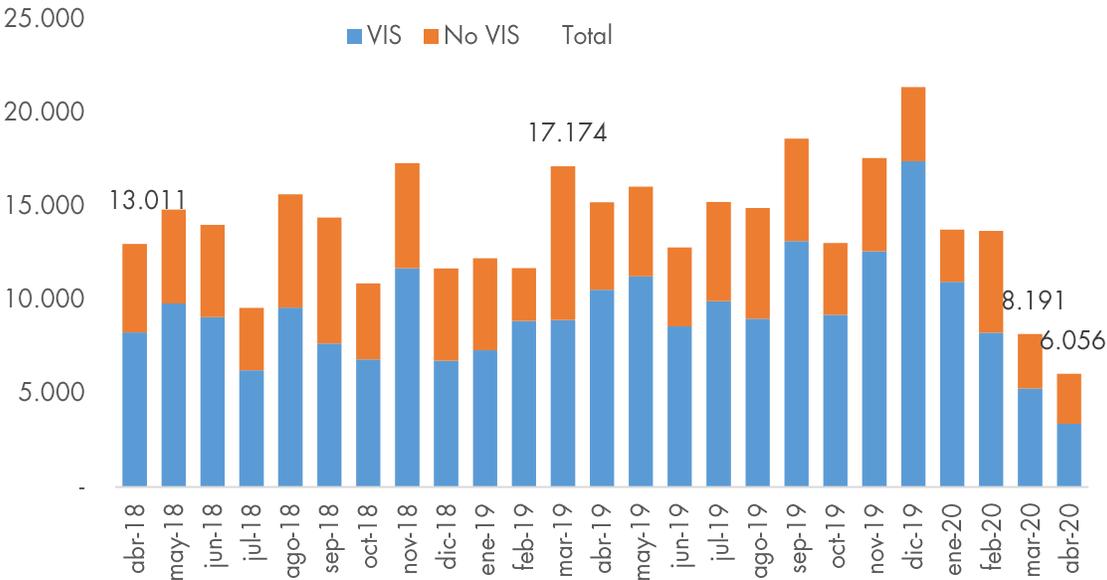
En el transporte fluvial la disminución en muchas actividades económicas ha reducido la demanda por transporte fluvial y marítimo, principalmente en el caso de pasajeros. A pesar de la relativa normalidad en puertos, la demanda y el suministro de contenedores permanecen muy desequilibrados, con aumentos de saturación de áreas de almacenamiento.

En cuanto al transporte urbano, la demanda de los sistemas de transporte masivo en un día hábil en los siete Sistemas de Transporte Masivo del país (Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Cali, y Pereira) disminuyó en aproximadamente 5.022.531 pasajeros diarios. Lo anterior para el periodo comprendido entre el 3 y 9 de agosto, comparado con un día típico de operación. Esto corresponde a una reducción promedio del 74 %. La situación descrita representa una pérdida de ingresos para los sistemas cercana a los 13.200 millones de pesos diarios (Ministerio de Transporte, 2020).

4.3.3. Construcción de vivienda

El sector de la construcción de vivienda enfrenta grandes desafíos en medio de la crisis que genera la pandemia. En un primer momento de respuesta se dio una parálisis de las obras de construcción derivada de las medidas de limitación a la movilidad; lo que generó una postergación en el desarrollo de los proyectos. Simultáneamente, se cerraron las salas de ventas, que es una actividad altamente dependiente de las visitas físicas, a lo que se sumó la falta de confianza sobre la situación económica y la pérdida de ingresos de los hogares en el país. Esto generó un efecto negativo en la comercialización de viviendas en el país.

Gráfico 8. Lanzamientos de vivienda

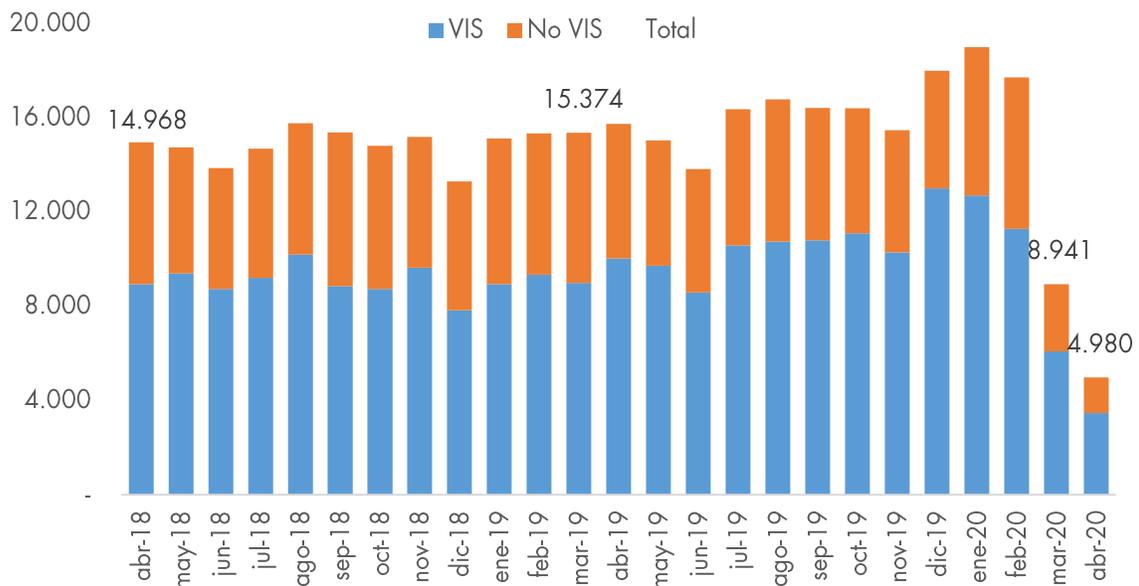


Fuente: Coordinada Urbana. Cálculos DNP.

De acuerdo con Coordinada Urbana de Camacol, en abril los lanzamientos de vivienda fueron de 6.056 unidades, cifra que representa una caída del 60,3 % respecto a abril de 2019 cuando este nivel fue de 15.255 unidades lo que muestra una parte del impacto de esta coyuntura. Los menores lanzamientos fueron causados por el retroceso tanto en el segmento de vivienda de interés social (VIS) como en el No VIS del orden del 67,9 % y 43,2 %, respectivamente.

De manera similar, la comercialización de vivienda también sufrió fuertes retrocesos. En el periodo de análisis se vendieron 4.980 viviendas, lo que se traduce en una disminución del 68,4 % frente al mismo periodo de 2019. Por segmentos de precio, las caídas fueron de 65,4 % para VIS y 73,7 % para No VIS.

Gráfico 9. Venta de viviendas



Fuente: DNP (2020), a partir de información de Coordinada Urbana.

Este balance sobre los indicadores líderes del mercado de vivienda da cuenta de los efectos generados por el Covid-19 sobre el sector y refleja la incertidumbre de los agentes del mercado. Vale la pena anotar que las reducciones también pueden ser causadas por la dificultad de recolección de información para la operación estadística. Esto porque muchas obras y salas de ventas se encontraban cerradas en abril, mes en el que se recolecta la información de marzo; así mismo, el aislamiento preventivo limitó el traslado de los encuestadores.

4.3.4. Empresas prestadoras de servicios públicos

El sector de los servicios públicos de energía eléctrica, gas y agua, a diferencia de otras actividades económicas, no detuvo sus operaciones debido a que se consideran de necesidad básica. Por lo tanto, la sostenibilidad de las empresas prestadoras se hace prioritaria.

En cuanto a la demanda de energía eléctrica se ha presentado una disminución del 9,0% en lo corrido del año, producto de la reducción en las operaciones del sector industrial y comercial. En junio se presentó una caída del 5,44% en comparación al mismo mes del año anterior, pero esta reducción es menor a la que se evidenció en mayo de 6,7%, lo que se puede interpretar como signos tempranos de recuperación. Este factor afecta directamente los ingresos de las empresas comercializadoras de energía eléctrica y, a su vez, el ingreso de otros actores de la cadena de suministro como generadores y operadores del sistema.

Respecto a los servicios de agua potable y saneamiento básico se han generado presiones relacionadas con el incremento en la demanda del sector (BID, 2020), debido a que las medidas para contener y mitigar el virus exigen el acceso e incremento en el uso de servicio de saneamiento (lavado constante de manos, desinfección con lavado, aislamiento en los hogares). Lo anterior, aunado a las diferencias territoriales en las tasas de cobertura de acueducto y alcantarillado, aumenta las presiones para las empresas prestadoras del servicio. En términos de coberturas, la de acueducto es de 96 % y de alcantarillado es 92,6 % en las cabeceras municipales, mientras que en centros poblados y rurales dispersos alcanza apenas 62,8 5 y 73,3 %, respectivamente (DANE, 2019).

4.3.5. Educación

Otra consecuencia de la pandemia del COVID-19 se asocia a las dificultades que se han presentado en el sector de la educación, principalmente por el cese de actividades de manera presencial que ha afectado al 81 % de estudiantes matriculados en educación superior²³. Respecto al uso de plataformas virtuales, las instituciones de educación superior (IES) han adoptado progresivamente modalidades diferentes a la presencial para garantizar la continuidad del proceso formativo, sin embargo, se han identificado dificultades debido a que el contenido curricular, como los instrumentos pedagógicos y material bibliográfico están diseñados en gran parte para la presencialidad.

Estos retos, sumados a la caída en el ingreso de los hogares, ponen en duda la continuidad de muchos estudiantes en el sistema, con las repercusiones de largo plazo en

²³ Estimación con respecto a información de matrícula en educación superior en la modalidad presencial para 2018, según datos publicados por el Ministerio de Educación Nacional-SNIES (2018).

capital humano, lo cual implica riesgo de sostenibilidad financiera para las entidades educativas, en especial las del sector privado, que verán afectados sus ingresos.

4.3.6. Agricultura

A nivel del desarrollo productivo del sector agropecuario se destaca la agudización de las principales problemáticas de comercialización de los productos del sector, lo cual se traduce en la alta dependencia de los productores locales de los centros de abastecimiento mayorista y el represamiento de los productos durante la emergencia sanitaria en las regiones. Debido a las restricciones de movilidad que se han presentado durante aislamiento preventivo obligatorio, así como las restricciones de funcionamiento de algunas centrales de abastos²⁴ y un posible aumento en los precios de los insumos, principalmente los importados, los precios de algunos productos de primera necesidad han tenido variaciones durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio. De acuerdo con el DANE, en su reporte de Precios de Venta al Público de Artículos de Primera Necesidad, para la semana del 22 de julio a 28 de julio de 2020, se registraron variaciones desde el 4,07 % hasta el - 3,25 % en los productos que están siendo monitoreados.

4.3.7. Cultura

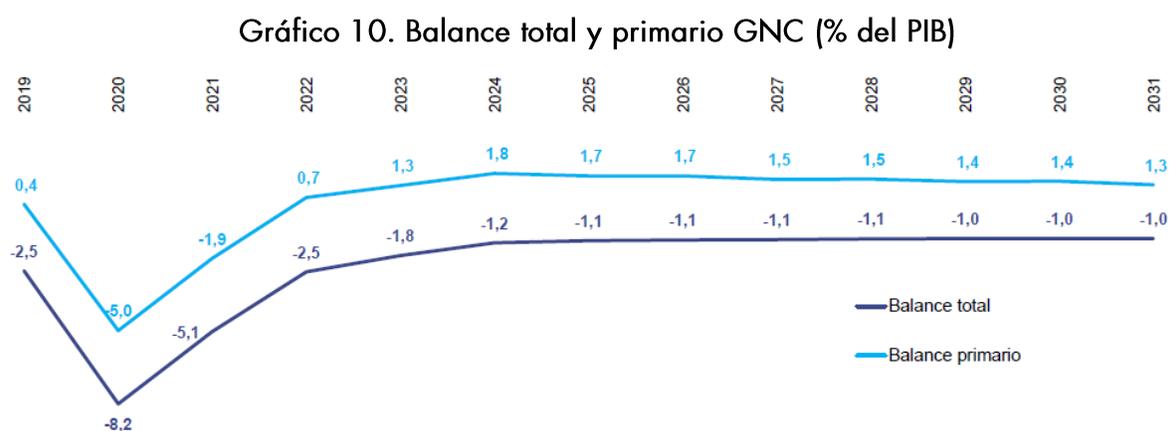
Para el caso del sector cultura, la situación ha derivado en la interrupción de eventos de gran afluencia, por los que circulan un número importante de artistas y generan recursos significativos en toda la cadena de valor, entre los que se pueden citar: la Feria Internacional del Libro de Bogotá, la celebración de la Semana Santa de Popayán, el XXXIV Festival Nacional de la Música Colombiana en Ibagué, el 53° Festival de la Leyenda Vallenata en Valledupar, El Festival Internacional de Cine de Cartagena de Indias, entre otros. Han cerrado más de 5.600 infraestructuras culturales, entre las que se encuentran: 1.528 bibliotecas públicas, 997 Casas de la Cultura, 453 museos, 1.567 escuelas de música, 498 escuelas de danza, 108 salas de danza, 178 salas concertadas de teatro y 350 escenarios de espectáculos públicos. Asimismo, cerraron las salas de cine, auditorios, conservatorios, librerías, centros culturales, teatros, galerías, salas de ensayo de música y artes escénicas, en todos los municipios del territorio nacional.

Lo anterior ha provocado un impacto negativo en las fuentes de ingresos de creadores, gestores y organizaciones dedicadas a las actividades culturales, afectando el empleo, el crecimiento económico, el tejido social y la convivencia que genera la cultura en el país.

²⁴ Tras haber sido catalogados como puntos con un alto número de casos se han registrado cierres parciales en la Minorista de Medellín, la Plaza Santa Elena de Cali y el Mercado de Bazurto en Cartagena. Corabastos restringió operaciones únicamente a comercio al por mayor.

4.4. Finanzas públicas

Como se expone en la Tabla 5, se estima una contracción de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) por un valor de 27.450 miles de millones (mm) de pesos, frente al escenario fiscal contemplado en la actualización de Plan Financiero 2020, presentado en febrero del presente año. En el Gráfico 10 se resume la senda que se espera que sigan las finanzas del GNC, en donde se destaca que, a partir de 2022, se retornará al cálculo paramétrico de la regla fiscal, por lo que ajustes fiscales del orden de 2 puntos porcentuales del PIB serán necesarios.



Fuente: MFMP 2020.

A lo largo del primer semestre del año 2020, las finanzas públicas del Gobierno nacional sufrieron dos choques importantes tras la expansión del COVID-19 en el país y la sustancial caída de los precios del petróleo. El primero de estos choques correspondió a un incremento del gasto público requerido, mientras el segundo responde a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año. Respecto a este último, la reducción de la actividad económica, requerida para aplanar la curva de contagios en el país, ha tenido unas fuertes implicaciones en la recaudación de la gran mayoría de impuestos nacionales y otros ingresos. En particular, se estima que la economía colombiana se contraerá 5,5 % en 2020, lo cual tiene consecuencias grandes sobre los ingresos corrientes de la Nación esperados para el año.

En efecto, las restricciones de movilidad y la contracción estimada del consumo privado y de la inversión afectarán de forma importante el recaudo de impuestos, cuya base gravable depende directamente de estas variables. En la misma línea, se espera que el recaudo de los otros impuestos, distintos a los administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), también sufra una caída importante, al depender del turismo y del transporte aéreo internacional.

Además, como resultado de la menor demanda de bienes importados, el recaudo de impuestos externos se contraerá frente al año anterior, y la caída del precio del petróleo afectará los ingresos tributarios asociados al sector petrolero, principalmente al componente de retenciones de renta. Por último, los ingresos no tributarios, correspondientes a otras tasas, multas y contribuciones, se verán igualmente afectados negativamente a lo largo de 2020, como resultado de la importante reducción de la dinámica productiva. Con lo anterior, se estima una caída en los ingresos tributarios para el año 2020 de 23.531 mm de pesos (2,3 % del PIB) y de los no tributarios en 200 mm de pesos (0,02 % del PIB), con lo cual la reducción total de los ingresos corrientes estimados para el año es de 23.731 mm de pesos.

Por su parte, la modificación realizada a la distribución de los recursos de la sobretasa al ACPM²⁵ genera una revisión a la baja de los recursos de los fondos especiales. En particular, dado que dicha sobretasa ya no será distribuida en un 50 % para los departamentos y el Distrito Capital, y 50 % para Invías, cuyos recursos se registraban en este rubro, sino que el 100 % de los recursos serán destinados para el primero. En este sentido, se proyecta una reducción de 200 mm de pesos en 2020.

Por último, se estima una reducción de 3.519 mm de pesos en los recursos de capital de 2020, como resultado de una recomposición en el interior de sus componentes. Dadas las condiciones del mercado actual, no se proyectan ingresos por enajenación de activos en el año, los cuales ascendían a 6.395 mm de pesos en el Plan Financiero. Asimismo, ante las mayores necesidades de financiamiento, se proyecta una disponibilidad de caja inferior, por lo que los rendimientos financieros esperados en el año se proyectan ahora inferiores en 768 mm de pesos. La caída de estos ingresos es compensada por: (i) un mayor ingreso de excedentes financieros en 388 mm de pesos, correspondiente a mayores utilidades giradas de empresas del sector eléctrico frente a lo previsto, y (ii) otros ingresos de capital por 3.250 mm de pesos adicionales, como resultado de la descapitalización de varias entidades y fondos públicos, cuya destinación es la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

²⁵ Decreto 678 del 2020, por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

Tabla 5. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. escenario actual

Concepto	2019		2020	
	Actual	P F 2020 (1)	Actualizado (2)	Diferencia (2-1)
Ingreso total	171.861	185.113	157.664	-27.450
Tributarios	148.418	158.548	135.017	-23.531
DIAN	147.884	157.984	134.718	-23.266
No DIAN	534	565	300	-265
No tributarios	1.477	1.576	1.376	-200
Fondos especializados	1.481	1.648	1.448	-200
Recursos de capital	20.485	23.341	19.822	-3.519
Rendimientos financieros	4.094	1.550	782	-768
Excedentes financieros	14.958	15.102	15.490	388
Reintegros y otros recursos	1.433	6.689	3.550	-3.139

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En síntesis, el GNC evidenciará una significativa ampliación en su déficit fiscal de 2020, resultado del choque macroeconómico generado por el COVID-19 y las medidas requeridas para afrontarlo. La contracción estimada de la economía colombiana, derivada de las medidas de aislamiento preventivo decretadas, tendrá un impacto significativo en los ingresos del GNC, concentrado principalmente en el recaudo tributario. Por su parte, las mayores demandas de gasto para el sector salud, los programas sociales, las medidas de protección al mercado laboral y la reactivación económica, que mitigarán el impacto social y económico de la emergencia, acarrearán un incremento del gasto público, pese a la reasignación de partidas presupuestarias y priorización del gasto público.

Gráfico 11. Contribuciones al mayor déficit del GNC en 2020 (% del PIB)



Fuente: MFMP 2020

Frente a la última actualización del plan financiero de 2020, previamente publicado a comienzos del presente año, es importante destacar tres cambios, todos relacionados con la emergencia sanitaria y económica actual:

- (i) El balance fiscal estimado del GNC se deterioraría en 6,0 p.p. (de 2,2 % a 8,2 %), de los cuales 5,8 p.p. corresponden a un resultado de menores ingresos y mayor gasto por las razones descritas, frente a lo proyectado, y 0,2 p.p. correspondieron al efecto denominador del menor PIB nominal proyectado, frente a las proyecciones a inicio de año.
- (ii) A comienzos de año se estimaba que el GNC tendría un superávit primario de 0,6 % del PIB en 2020, mientras actualmente se espera que cierre con un déficit primario de 5,0 % del PIB.

Actualmente, se contemplan menores recursos de capital, debido a que no se proyectan recursos por ventas de activos en 2020, y en enero se estimaban 0,6 % del PIB por este concepto.

4.4.1. Impacto en las finanzas públicas territoriales

A nivel departamental, teniendo en cuenta el peor y el mejor escenario, algunos departamentos verán una mayor afectación en su tasa de pobreza. En el mejor escenario, los departamentos de Bolívar, Cesar, Quindío y La Guajira aumentarán su tasa de pobreza en 4 p.p. o más. Mientras que, en el peor escenario, los departamentos que tendrán aumentos de 10 p.p. o más en la tasa de pobreza serán: Atlántico, Sucre, Risaralda, Bolívar, Caldas, Quindío, Cesar, Magdalena, Córdoba, La Guajira y Norte de Santander.

El desarrollo de la pandemia se materializa en todos los territorios del país, siendo los más expuestos aquellos con grandes concentraciones de población y mayor actividad social y económica. Los primeros análisis, de acuerdo con Bonet et. al (2020), indican que los departamentos más vulnerables son aquellos que concentran las industrias más productivas del país, como es el caso de Antioquía, Valle del Cauca, Santander, Boyacá y la ciudad de Bogotá. Así mismo, estos territorios agrupan cerca del 50 % de la población colombiana, poniendo de manifiesto la necesidad de una estrategia que incluya acciones coordinadas entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

La respuesta inicial de las entidades territoriales, si bien tiene sus matices diferenciales²⁶, ha apoyado las iniciativas del Gobierno nacional, y ha sido efectiva en implementar las medidas de aislamiento, así como las directrices del Ministerio de Salud en materia de contención del virus. Sin embargo, los principales retos siguen dentro de los territorios más apartados y de difícil acceso, donde se profundizan las necesidades de los sistemas de salud locales, como es el caso del brote de COVID-19 en el Amazonas, con la tasa de contagio más alta por número de habitantes en el país²⁷, y sus posibles consecuencias sobre los pueblos indígenas de su territorio.

Al igual que lo sucedido con las finanzas del GNC, las entidades territoriales han visto afectadas sus finanzas por cuenta del menor crecimiento de la economía. En efecto, los ingresos por concepto de Industria y Comercio se han afectado por la menor demanda; igual sucede con los impuestos de los departamentos, los cuales principalmente dependen del consumo de los hogares. A ello se suman los alivios que han tenido que otorgar las administraciones territoriales a las personas y a las empresas en términos de mayores plazos para pagos de los tributos y los relacionados con reconexiones sin pago y la eliminación de castigos por no pago de los servicios públicos.

Por el lado del gasto, las entidades territoriales han venido enfrentando una mayor presión de gasto público en las áreas de salud, ayudas para atender a la población pobre y vulnerable, y mayores gastos de personal para atender la emergencia. Adicionalmente, según la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF), bajo diferentes escenarios de posibles impactos sobre las finanzas territoriales, la capacidad de financiar proyectos adicionales de inversión por la vía del endeudamiento estaría mermada debido a que la capacidad de

²⁶ Montero et. al (2020) analizan las diferentes medidas tomadas por los estados de Estados Unidos, y su impacto en términos de actividad económica, y a la fecha no encuentran diferencias significativas entre estados que tomaron medidas más o menos significativas para atender la pandemia

²⁷ El departamento reporta a 19 de mayo 1.221 casos dentro de sus 79.020 habitantes (<https://coronaviruscolombia.gov.co>).

acceder a nuevos recursos de crédito sería menor, por cuanto están condicionados al desempeño de los Ingresos Corrientes.

La DGAF analizó tres escenarios de impacto del COVID-19 sobre los ingresos corrientes de libre disponibilidad. Todo ello, con el fin de evaluar el cumplimiento de las normas de responsabilidad, la capacidad de endeudamiento adicional y la capacidad para cumplir con sus obligaciones de gasto corriente y pago de deuda.

En este contexto, la DGAF le asignó una mayor probabilidad de ocurrencia a los escenarios que denominó moderado e intermedio, según los cuales, el impacto de la pandemia sobre los ingresos corrientes implica una caída de entre 10 % y 30 %, respectivamente. Esta caída conlleva a que, con la reorientación del presupuesto de gastos, se pueda llegar a compensar la caída de los ingresos del orden del 10 %, dado que el monto es cercano a los 3 billones de pesos. No obstante, en el caso de que la caída fuera del 30 %, habría una menor capacidad de compensación con una reorientación del presupuesto y se requerían recursos de liquidez y esfuerzos de ajuste en otros gastos, como es el caso de la formación bruta de capital fijo.

De otra parte, los efectos de la pandemia serían diferenciales dependiendo de la capacidad que tienen las entidades territoriales para generar ingresos propios. Es paradójico, pero las entidades más afectadas serían las grandes capitales y los grandes departamentos debido a que gran parte de los ingresos corrientes de libre destinación dependen de la demanda, principalmente del consumo.

En el escenario de caída de 10 % de los ingresos corrientes de libre destinación, la sola reorientación del presupuesto no sería suficiente para cubrir las obligaciones corrientes de los municipios de categorías especial, primera, segunda y cuarta, y requerían de un ajuste adicional del 6 % en otros rubros de gasto. En el caso de una caída del 30 % en los ingresos, además de la reorientación del presupuesto, se requeriría de un ajuste que oscila entre el 23 % y 40 %. Si la caída fuera mayor, por ejemplo, del 50 % o más, se requerirían ajustes entre el 27 % y 40 %.

En los escenarios construidos, en ningún caso se comprometen los indicadores de sostenibilidad de la deuda, en razón a que los niveles de endeudamiento de las entidades territoriales en Colombia son muy bajos. No obstante, la capacidad de endeudamiento adicional, en los términos señalados por la Ley 358 de 1997, se vería afectada y por ende los niveles de inversión en el futuro por el mayor peso de los intereses en los ingresos. La afectación de la capacidad para acceder a deuda adicional se reduciría según lo expresa Decreto 444 de 2020:

30,3 billones de pesos al 1° de enero de 2020 (sin SGR), pasaría a 25,2 billones de pesos (escenario moderado), 19 billones de pesos (intermedio), 12,7 billones de pesos (estresado). La erosión de la capacidad de endeudamiento territorial dependiendo de la intensidad de la afectación en los ingresos corrientes producto de la crisis, reduciría sus posibilidades de maniobra financiera para solventar la presión de gastos entre 2020 y 2022. (p. 15)

En línea con lo anterior, en 2020 se estima que en conjunto las administraciones centrales de las entidades territoriales²⁸ y el Sistema General de Regalías (SGR) presenten un resultado fiscal deficitario del orden de 0,9 % del PIB, producido por un doble choque en ingreso y gasto tras la emergencia actual. Puntualmente, se estima en el escenario central una caída de los ingresos tributarios del 17 %, como consecuencia de la caída de la actividad económica y las posibles reducciones en tarifas y diferimientos de impuestos territoriales, facultadas por los Decretos 461 de 2020²⁹ y el Decreto 678 de 2020³⁰. La caída de los ingresos tributarios sería mayor de no haber sido por la mencionada cesión del 100 % del recaudo de la sobretasa de ACPM durante la mitad de 2020, y 2021³¹. En el gasto, si bien se estima una contracción en los gastos de capital frente a 2019, producto de que es el primer año de las administraciones territoriales actuales, se proyecta una caída menor a la típicamente observada. En cuanto al SGR, se proyecta una caída del recaudo de regalías del 28 % frente a 2019, y un nivel de gasto ligeramente menor al de 2019, lo cual redundaría en un déficit del SGR de 332 mm de pesos. Con base en todo lo anterior, frente al plan financiero publicado a principio de año, el sector de regionales y locales presentaría un desvío de 1,3 p.p. del PIB en su déficit fiscal, según su ampliación.

²⁸ Corresponde a una muestra de entidades territoriales compuesta por las alcaldías capitales y gobernaciones.

²⁹ Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el **Decreto 417 de 2020**.

³⁰ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. El Decreto Legislativo 678 de 2020 también incluye facultades para las autoridades locales para conceder beneficios para recuperación de cartera de impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago. Esto de materializarse podría presentar efectivos positivos en el recaudo en 2020 y 2021.

³¹ A partir del período gravable junio de 2020, y hasta el período gravable diciembre de 2021, la sobretasa al ACPM que hasta el momento por disposición de la Ley 488 de 1998, se distribuye cincuenta por ciento (50 %) para los Departamentos y el Distrito Capital y cincuenta por ciento (50 %) para Inviás, será distribuida en un cien por ciento (100 %) para los departamentos y el Distrito Capital (Decreto Legislativo 678 de 2020).

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Realizar el balance de las medidas de respuesta inicial más significativas del Gobierno nacional, definidas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, con el fin de fortalecer la estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la crisis generada por el COVID-19 y promover la reactivación gradual de la economía.

5.2. Objetivos específicos

- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en materia de salud pública con el fin de orientar la estrategia de reapertura gradual de la economía.
- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional dirigidas a la protección del bienestar de los hogares, con el fin de orientar la estrategia de reapertura gradual de la economía con un enfoque de salud pública.
- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional dirigidas a mitigar los impactos sobre el aparato productivo, con el fin de orientar la estrategia de reapertura gradual de la economía con un enfoque de salud pública.
- Realizar un balance de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en materia de finanzas públicas con el fin de promover la de sostenibilidad financiera y fiscal de la administración pública.

5.3. Descripción de las medidas

En esta sección se presentan las medidas que el Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, ha venido implementando en el corto plazo con el fin de reducir el impacto del COVID-19 sobre la salud de la población del país, el bienestar de los hogares, el funcionamiento del aparato productivo y las finanzas del estado (nacional y territorial). Adicionalmente, en la sección 5.4. se presenta el Escenario de transición hacia la reactivación económica incluyendo la estrategia de pruebas, rastreo y aislamiento selectivo sostenible (PRASS) que permitirá potenciar la reactivación económica con aislamientos selectivos en lugar de aislamientos generales.

Figura 4. Medidas implementadas en cada fase de la emergencia económica, social y ecológica

Declaración de Estado de Emergencia Marzo 17 de 2020	Fase 1: 24 de marzo a 10 de abril
Aislamiento preventivo obligatorio desde el 25 de marzo (Dec. 457)	Aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 de abril (Dec. 531)
<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) (Dec. 444) <p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aspectos de comercio exterior para productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria (Dec. 462 y 463) <p>Hogares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primeras disposiciones sobre servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (Dec. 441) • Entrega de transferencias monetarias a hogares en condición de pobreza (Dec. 458) • Auxilios para beneficiarios del Icetex (Dec. 467) • Garantía ejecución del PAE y prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media (Dec. 470) <p>Sector Productiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restricción de vuelos (Dec. 439) • Nuevas operaciones Findeter y Bancóldex (Dec. 468) <p>Territorios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorización a los gobernadores y alcaldes para reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos 	<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 (Dec. 476) • Contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal (Dec. 499) <p>Hogares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nace Ingreso Solidario (Dec. 518) • Incentivo económico para trabajadores y productores del campo y garantías sobre seguridad alimentaria (Dec. 486) • Acceso de los hogares más vulnerables a productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos (Dec. 507) • Disposiciones en materia de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, acueducto, alcantarillado y aseo (Dec. 517 y Dec. 528) • Ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior (Dec. 532) • Garantía de la ejecución del PAE y la prestación del servicio público de educación (Dec. 533) <p>Sector Productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la conservación del empleo (Dec. 488) • Prestación del servicio público de transporte y su infraestructura (Dec. 482) <p>Territorios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorización a gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales (Dec. 512) • Proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del SGR (Dec. 513)

<p>Fase 2: 11 a 27 de abril</p> <p>Aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril (Dec. 593)</p>	<p>Fase 3: 28 de abril a 31 de mayo</p> <p>Aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 de mayo (Dec. 636) y su extensión desde el 25 de mayo (Dec. 689)</p>
<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas en el sector salud para contener y mitigar la pandemia y garantizar la prestación de los servicios de salud; y medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia (Dec. 538 y 539) <p>Hogares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define la transferencia económica no condicionada para Adultos Mayores registrados Programa Colombia Mayor y la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Dec. 553) • Se dictan medidas específicas para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica (Dec. 555) • Se crea el impuesto solidario por el COVID 19 (Dec. 568) • Se toman medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (Dec. 580) <p>Sector Productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura (Dec. 575) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (Dec. 637) <p>Hogares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria para beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción (Dec. 659) • Ajustes en el calendario académico (Dec. 660) • Se crea el Fondo Solidario para la Educación y medidas para mitigar la deserción (Dec. 662) • de la ejecución del PAE y la prestación del servicio público de educación (Dec. 533) <p>Sector Productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nace el Programa de apoyo al empleo formal –PAEF (Dec. 639) • Exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y otras para promover la reactivación de la economía colombiana (Dec. 682) • Prestación del servicio público de transporte y su infraestructura (Dec. 768) <p>Territorios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales (Dec. 678) • Plazo extraordinario para la aprobación de los Planes de Desarrollo 2020-2023 (Dec. 683)

5.3.1. Salud pública

En el sector salud se han estado implementando estrategias encaminadas a reducir la transmisión del COVID-19 en el país, ellas están orientados a (i) realizar estimaciones actualizadas que permiten orientar la toma de decisiones a nivel territorial); (ii) contención de casos, minimizar la transmisión local y proteger grupos de riesgo, y (iii) el fortalecimiento y ampliación de la oferta de servicios de hospitalarios, expansión y reasignación del THS y financiamiento de atenciones en salud. De esta forma, se reduce la presión sobre los servicios de salud, a la vez que se fortalece su capacidad para responder de manera oportuna a la coyuntura. Para lograr este objetivo se tomaron medidas tempranas, incluso antes de la aparición del virus en el país, que se resumen en la Figura 5.

Figura 5. Medidas implementadas para detectar y contener casos

Diciembre 31	Enero 30	Marzo 06	Marzo 10	Marzo 11	Marzo 12
1er brote (China)	Declaratoria ESPII	1er caso en Colombia	Aislamiento viajeros	Declaratoria pandemia	Emergencia sanitaria
Conglomerado de neumonía en Wuhan (provincia de Havel) China	OMS declara el nuevo coronavirus como ESPII	Primer establecimiento del PNU inicia fase de contención	Pasajeros provenientes de China, Italia, Francia y España	OMS declara pandemia por el nuevo coronavirus	Declaratoria de emergencia sanitaria nacional
Marzo 12	Marzo 13/15	Marzo 16	Marzo 17	marzo 20	Marzo 25
Restricción eventos 500 personas	Cierre de fronteras	1er muerte por COVID	Restricción eventos 50 personas	Aislamiento ≥ 70 años	Aislamiento obligatorio
Res. 385 de 2020	Aérea, terrestre y fluvial	Fallece en el distrito de Cartagena	Res. 450 de 2020	Res. 464 del 18 de marzo de 2020	Desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril (decreto 457 del 22 de marzo 2020)
Marzo 30	Abril 13	Abril 27	Mayo 11	Mayo 26	Junio 01
Fase mitigación	1ra prórroga aislamiento	2da prórroga aislamiento flexibilización medidas	3ra prórroga aislamiento	Extensión emergencia sanitaria	4ta prórroga apertura gradual
Transmisión comunitaria > Al 10 %	Desde el 13 hasta el 27 de abril D. 531 de 2020	27 de abril a 11 de mayo D. 593 2020 Reapertura de sectores de manufactura y construcción	Del 11 al 15 de mayo D. 636 de 2020	Hasta el 31 de agosto de 2020	Del 1 de junio al 1 de julio, sectores industriales y comerciales inician actividades
Junio 09	Junio 14				
Estrategia PRASS	Modificaciones a decretos de emergencia sanitaria				
Pruebas, detección, aislamiento y trazabilidad	Dec. 847 de 2020				

Fuente: Basado en Organización panamericana de la salud (2020).

Detección y diagnóstico del COVID-19

A partir de la Resolución 779 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social³², se formalizó la estrategia de respuesta sanitaria adoptada para enfrentar la pandemia del COVID-19. En primer lugar, con el propósito de tener una adecuada reacción a la llegada del COVID-19 al país, por medio de la detección y contención de casos, se creó y se activó un Comité Transectorial compuesto por infectólogos, epidemiólogos, virólogos y expertos en biocontención para analizar y realizar seguimiento a las recomendaciones diagnósticas, farmacológicas y no farmacológicas más efectivas. De igual forma, se conformó y se activó el Comité de Manejo de Desastres y Puesto de Mando Unificado. Estos dos comités se reúnen periódicamente y hacen seguimiento al avance del COVID-19 para generar alertas tempranas y emitir recomendaciones en torno a las medidas que se deban tomar para mitigar la propagación del virus.

En segundo lugar, la llegada al país de pruebas rápidas y pruebas moleculares para la detección del COVID-19 ha permitido tener una mayor dimensión sobre el número de personas que tienen la enfermedad. De esta manera, se han realizado pruebas en un menor tiempo tanto a pacientes sintomáticos y asintomáticos. Por un lado, las pruebas moleculares o de Reacción en Cadena de la Polimerasa (PCR, por sus siglas en inglés) se basan en la detección del ácido nucleico (ARN) del SARS-CoV-2, tienen alta sensibilidad y especificidad, es decir, son muy confiables para identificar a las personas que tienen la enfermedad. Por otro lado, las pruebas serológicas de detección de anticuerpos IgM/IgG están indicadas para identificar si una persona ha estado en contacto con el virus del COVID-19, pero no se recomienda su uso para detectar un caso de infección aguda.

En tercer lugar, con el propósito optimizar la capacidad de detección y diagnóstico del COVID-19, así como la protección del talento humano en salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (2020) publicó los lineamientos para el uso de pruebas diagnósticas de SARS-CoV-2 (COVID-19) que guiarán el adecuado uso de dichas pruebas. En estos lineamientos se establece específicamente a quiénes, en qué circunstancias, qué tipo de pruebas se deben practicar, cuál es el procedimiento diagnóstico que se debe seguir, qué usos se le pueden dar a las pruebas, quién tiene la responsabilidad del diagnóstico, quiénes están autorizados para comprarlas y cuáles son las posibles fuentes de financiación. En términos generales, las pruebas se aplican según tres niveles: (i) diagnóstico a personas con sospecha de COVID-19 en servicios de urgencias u hospitalización a quienes indistintamente

³² Por la cual se formaliza la estrategia de respuesta sanitaria adoptada para enfrentar la pandemia por SARS CoV2 (COVID-19) en Colombia y se crea un comité asesor para orientar las decisiones de política en relación con la pandemia.

de su nivel de riesgo se les tomará muestra para prueba molecular RT-PCR; (ii) diagnóstico a personas en servicios ambulatorios o domiciliarios con sospecha de COVID-19³³; (iii) diagnóstico a trabajadores de la salud³⁴.

En cuarto lugar, con el fin de identificar casos no diagnosticados, se realizaron alrededor 200.000 pruebas PCR en un período de dos meses a las personas que cumplen con los siguientes criterios: contactos de una persona fallecida por COVID-19; contactos de un caso positivo de COVID-19; pacientes hospitalizados con sospecha de COVID-19; pacientes en servicios de urgencias con sospecha de COVID-19; conglomerados poblacionales de bajo distanciamiento físico; personal de salud; fallecidos con sospecha de COVID-19 que no tuvieron muestras en vida; otras personas que por criterio médico requieren ser estudiados para COVID-19 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020).

Adicionalmente, con el propósito de ampliar la posibilidad de testeo en el país, se utilizaron pruebas rápidas de detección de anticuerpos en los grupos de conglomerados poblacionales de bajo distanciamiento físico y en el personal del sector salud. Cada entidad administradora de planes de beneficios (EAPB) es responsable del procesamiento de las muestras para la población afiliada, y la entidad territorial lo hará para la población en condición de pobreza que no esté asegurada.

Asimismo, con el fin de aumentar la capacidad diagnóstica en Colombia por encima de 1400 casos al día, se desarrolló una red de laboratorios adscritos (más de 70 laboratorios), en casi todo el territorio nacional, seleccionándolos entre aquellos que cumplían requisitos técnicos para hacer pruebas de PCR-RT (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). También, desde el Ministerio de ciencia, tecnología e innovación se estableció una convocatoria de trámite simplificado de 249.000 millones de pesos, para el fortalecimiento de las capacidades de los laboratorios para atender la problemática asociada con agentes biológicos de alto riesgo, que responda no solo a la pandemia del coronavirus, sino a otras patologías que han sido relevantes en el país desde hace algunos años (como dengue,

³³ Personas sintomáticas mayores de 70 años o con factores de riesgo: se le aplicará para prueba molecular RT-PCR. Personas asintomáticas que hayan sido contacto de un caso positivo: se considerará para prueba molecular RT-PCR al día séptimo del contacto. Personas con síntomas leves y sin factores de riesgo: se les aplicará la prueba rápida si tienen por lo menos 11 días o más desde el inicio de los síntomas, de lo contrario se les debe aplicar para prueba molecular RT-PCR. Según el médico considere pertinente se realizará o repetirá la prueba molecular RT-PCR.

³⁴ las muestras para los trabajadores de la salud son prioritarias y deberán ser costeadas por las ARL. Todo trabajador de la salud que tenga contacto con un caso probable o confirmado se le aplicará PCR al séptimo día luego del contacto. Las pruebas moleculares RT-PCR se repetirán cada 15 días o cada mes, según el riesgo, especialmente a aquellos que laboren en servicios de urgencias, hospitalización general con pabellones de pacientes con COVID-19, Unidades de Cuidado Intensivo adulto, pediátrica y neonatal y Unidades de cuidado intermedio adulto y pediátrica.

malaria, Chikunguña, etc.) y a las eventuales situaciones epidemiológicas con agentes biológicos de alto riesgo para la salud humana que se puedan llegar a presentar. Esto se financió con recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020). Con ese mismo espíritu, se lanzó también la Mincienciación por 26.000 millones de pesos en busca de encontrar soluciones innovadoras a los desafíos que representa el COVID-19 (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020). Además, se establecieron importantes estímulos para la investigación científica mediante incentivos tributarios para empresas que presenten propuestas de desarrollo tecnológico, investigación o innovación asociadas a mitigar retos que representa el COVID-19, por lo que se adoptó la exención de renta por la importación de equipos de desarrollo tecnológico. Adicionalmente, el Gobierno también adquirió 500.000 kits reactivos y 2 robots para el procesamiento de pruebas, con lo cual se espera llegar a más de 10.000 pruebas diarias, entre todo el sistema de laboratorios (Dapre, 2020).

Con el fin de brindar a los habitantes del territorio nacional los canales oficiales de atención telefónica y móvil durante las emergencias sanitarias, a través del Decreto 614 de 2020³⁵ se define la aplicación tecnológica única y oficial del Gobierno nacional en el territorio nacional CoronApp Colombia (CoronApp). Esta aplicación permite a los habitantes del territorio nacional, de manera gratuita (*zero rating*), tener acceso a información actualizada y veraz sobre emergencias sanitarias, su evolución en el país y alertas de prevención, así como reportar, a través de terminales móviles, un autodiagnóstico de su estado de salud. A través de estas funcionalidades de trazabilidad se logra entender el comportamiento del virus, facilitar la atención a la población más afectada, romper potenciales cadenas de infección y alertar a los usuarios cuando sea necesario por medio de notificaciones. Las funcionalidades de la CoronApp fueron diseñadas a partir de las experiencias internacionales y las mejores prácticas, adaptadas a las necesidades del país (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). Asimismo, se estableció la línea 192, como la línea de atención telefónica oficial del Gobierno nacional y se dispuso la protección de datos personales para las medidas de este decreto.

Contención de la transmisión a través de medidas en materia de movilidad

Con posterioridad a la declaratoria de la emergencia sanitaria en el territorio nacional, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, se expidieron diferentes decisiones tendientes a limitar el ingreso de

³⁵ Por el cual se adiciona el título 18 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para establecer los canales oficiales de reporte de información durante las emergencias sanitarias".

personas al territorio colombiano, con el propósito de proteger la salud, en conexidad con la vida, de los habitantes de nuestro país.

En ese sentido, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Transporte, adoptaron medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus en virtud de las cuales se suspendió hasta el 30 de mayo de 2020 el ingreso al territorio colombiano, por vía aérea, de pasajeros provenientes del extranjero, salvo para los colombianos, los residentes en Colombia y las personas pertenecientes a cuerpos diplomáticos debidamente acreditados en el país, quienes debían someterse a aislamiento y cuarentena de 14 días a su llegada al país.

Por su parte, con el fin de evitar que siguieran ingresando al territorio nacional nuevos casos de personas portadoras del Coronavirus COVID-19 que pusieran en riesgo el orden público y la salud de la población, se expidió el Decreto 412 de 15 de marzo de 2020 por el cual se cerraron los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú y la República Federativa del Brasil hasta el 30 de mayo de 2020, exceptuando de esta medida los tránsitos que deban realizarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor, y transporte de carga.

Pese a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco de la pandemia, los diferentes reportes efectuados el 17 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, evidenciaban que los casos de contagio en Colombia para la fecha se presentaban por personas provenientes de diferentes países del mundo como lo son Italia, Francia, España, Turquía, Estados Unidos, y Grecia; quienes, por supuesto, debieron arribar al país por vía aérea (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020b). De manera tal que, ante el incremento de casos de contagio en el territorio nacional y su relación con diferentes países del mundo que reportan presencia del virus en sus territorios, urgía actualizar las medidas dispuestas mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del COVID-2019; exceptuando a los nacionales colombianos y residentes en Colombia, quienes tuvieron la oportunidad de regresar al país.

Así, tal actualización de disposiciones se produjo mediante la expedición del Decreto Legislativo 439 de 20 de marzo de 2020, la cual debía ser más rigurosa y por ello se suspendió el desembarque por término 30 días calendario con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, a partir del 23 de marzo de 2020, y exceptuando de la medida los casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor y transporte de carga. El 8 de abril, Migración Colombia estableció

los protocolos para el regreso al país de ciudadanos colombianos y extranjeros residentes permanentes, que se encuentren en condición vulnerable en el extranjero.

Tal disposición se expidió especialmente teniendo en cuenta (i) la propagación de la pandemia, en el mundo, (ii) la facilidad de transmisión del virus persona a persona, (iii) la facilidad del transporte del virus a través del tránsito aéreo, pues facilita la circulación de personas provenientes de diferentes países, (iv) el aumento de las cifras de personas contagiadas en Colombia en los últimos días, que provienen de países del mundo que evidencian contagio; y (v) otorgándole la oportunidad, a los habitantes del territorio colombiano que se encontraran en el exterior de regresar dentro de los tres días siguientes a que rigiera la norma o a través de vuelos humanitarios.

Ahora bien, mediante Decreto 569 de 2020, la medida de suspensión de ingreso de pasajeros al territorio colombiano fue extendida hasta el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, particularmente ante el aumento de casos positivos de contagio en nuestro país, y en el mundo; ello se justificaba en la medida en que la duración de 30 días de la emergencia Económica, Social y Económica no era suficiente, dado que la restricción se da en tanto la emergencia sanitario continúe; el Ministerio de Salud y Protección Social informó que existen casos positivos COVID-19 que fueron importados de países del mundo que evidencian contagio y, por lo tanto, la medida busca evitar la sobrecarga Sistema Seguridad Social en Salud por las personas que provengan extranjero y sean positivas de COVID-19, y, naturalmente proteger la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional.

Con el fin de evitar la propagación del COVID-19, el Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades locales, también ha implementado diferentes medidas en materia de movilidad. Mediante el Decreto 575 de 2020³⁶ y la Circular Conjunta 004 del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, se establecieron lineamientos para evitar la concentración y aglomeración de personas, ya sea en el espacio público, en el transporte público o en vehículos particulares. Sin excepción, se exige que dentro de los vehículos de servicio público de pasajeros exista una distancia entre cada usuario de por lo menos un metro, lo que implica la reducción de la capacidad de los vehículos de transporte público. Para ello, se deben tomar medidas como el escalonamiento de horarios, la promoción del teletrabajo, de la movilidad activa y

³⁶ Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

micromovilidad con las debidas condiciones de seguridad, la limitación del uso compartido de vehículos, la habilitación de ciclorrutas temporales, entre otras.

En relación con la infraestructura de los sistemas de transporte público en los que se presenta mayor afluencia de pasajeros, las autoridades locales han establecido medidas de ingreso escalonado por horas o segmentos de horas. Para ello, se debe identificar si dentro de los sectores que podrán reanudar sus labores es viable desplazar horarios de entrada y salida o generar turnos de trabajo, con el propósito de disminuir la carga de pasajeros en hora pico de los sistemas de transporte

En cuanto a la adopción de lineamientos de espacio público y el uso de medios de transporte alternativos que mitiguen la propagación del contagio, las entidades territoriales definirán esquemas y protocolos para el uso y apropiación del espacio público durante el término del estado de emergencia. Asimismo, deben habilitar y promocionar infraestructura para el uso seguro y eficaz de medios alternativos de transporte como la bicicleta.

Finalmente, en atención a las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno nacional, se ha restringido el servicio de transporte de pasajeros por carretera, exceptuando únicamente a las rutas entre municipios cercanos con una fuerte interrelación económica, prestación de servicios o vivienda y una distancia menor o igual a 40 km. Esto con la finalidad de garantizar el servicio de transporte público para las personas que estuvieran exceptuadas y necesitarán movilizarse entre municipios³⁷. A su vez, el Ministerio de Defensa Nacional aumentó a 3.043 puestos de control a la fecha en vías nacionales y regionales, así como los patrullajes mixtos en ciudades para garantizar el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio y demás disposiciones del Gobierno nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2020). El Ministerio de Transporte mediante la Resolución 20203040001245 del 24 de abril de 2020 otorgó permiso especial y transitorio para que durante el término de emergencia sanitaria, las empresas habilitadas en las modalidades de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, o especial sean autorizadas por las autoridades de transporte competentes en su jurisdicción con fines de prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros o transporte masivo de pasajeros en el radio de acción municipal, distrital o metropolitano.

³⁷ Durante el tiempo de la pandemia, se ha evidenciado una baja demanda de alto impacto en el transporte de pasajeros por carretera. Comparado el periodo del 15 al 18 de junio de 2020, con el 17 al 20 de junio de 2019 se tiene una disminución de pasajeros a nivel nacional en un 96 % y de vehículos en 90%; mientras que, desde el 25 de marzo de 2020 al 26 de abril de 2020, se presentó una disminución del 99,7 % (-13.555.747) en el movimiento de pasajeros por carretera, y en un 99,3% en el despacho de vehículos (Superintendencia de Transporte, 2020).

Fortalecimiento de los servicios de salud

El Ministerio de Salud y Protección Social definió un plan de ampliación de la capacidad de las Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) en cuatro fases: (i) ampliación de la capacidad instalada, liberación del 50 % de camas; (ii) optimización de capacidad instalada a través de la conversión de 2.500 unidades intermedias en intensivas (adquisición de ventiladores); (iii) extensión de la capacidad instalada, 2.500 UCI nuevas, y (iv) extensión crítica, 2.176 UCI nuevas. De esta manera se espera ampliar la capacidad en más de un 370 %, hasta llegar a 9.826 UCI (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020c).

Adicionalmente, a través del Decreto 538 de 2020³⁸ se definieron medidas para facilitar la disponibilidad de insumos, medicamentos y equipos para contener la pandemia, así como, instrumentos y esquemas para fortalecer y mejorar de manera integral la prestación de todos los servicios de salud. Lo anterior, teniendo en cuenta, por un lado, la necesidad de mitigar la mortalidad generada por el virus y, por otro lado, la necesidad de adecuar los servicios de salud durante el tiempo que dure la emergencia. A su vez, a través del Decreto 499 de 2020³⁹ se adoptaron medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo a criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes.

Asimismo, el Decreto 463 de 2020⁴⁰ modificó parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico. Esto surge como respuesta del Gobierno a la baja disponibilidad de productos y dispositivos necesarios para combatir el COVID-19. A su vez, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) declaró los tapabocas, geles antibacteriales y las soluciones tópicas desinfectantes como dispositivos y medicamentos médicos vitales no disponibles.

³⁸ Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³⁹ Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus COVID-19.

⁴⁰ Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico.

El Decreto 438 de 2020, por su parte, otorga una exención transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA), por el término de duración de la emergencia (Decreto 417 de 2020), en la importación y en las ventas en el territorio nacional, sin derecho a devolución o compensación, -a un conjunto de productos indispensables para la prestación de servicios médicos de los pacientes que padezcan el COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana⁴¹.

De igual manera, a través del Decreto 488 de 2020⁴² y del Decreto 500 de 2020⁴³ se definieron medidas para la organización, reasignación y expansión del THS se busca incrementar la disponibilidad del THS para suplir la alta demanda en servicios priorizados para atender la emergencia durante las diferentes fases. El plan contiene cuatro etapas y varias líneas de respuesta, que definen los perfiles de THS requeridos en los servicios priorizados de atención, así como la progresividad de llamado de THS adicional cuando se requiera reforzar dichos servicios.

Este plan funciona en coordinación con el personal de salud correspondiente, prestadores de servicios de salud, EAPB, entidades territoriales de salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, según corresponda. Es importante precisar que son las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud (EPS) las que deben garantizar el suministro de los elementos de protección personal (EPP) apropiados para todo el THS que se encuentra en proceso de formación y en ejercicio de su profesión, con la participación de las administradoras de riesgos laborales (ARL) (artículo 5 del Decreto 488 de 2020 y artículo 3 del Decreto 500 de 2020). No obstante, el Gobierno nacional destinó recursos extraordinarios por valor de 5.999 millones de pesos para la adquisición de EPP para el THS de las empresas sociales del Estado.

En el caso del funcionamiento normal del sistema de salud, a través de la Resolución 521 de 2020⁴⁴ el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas para permitir la

⁴¹ Los productos con exención transitoria son: Nebulizador, Bomba de infusión, Báscula pesa bebés, Equipo de órganos de los sentidos, Monitor de signos vitales, Bala de Oxígeno, Electrocardiógrafo, Fonendoscopio, Glucómetro, Ventilador, Tensiómetro, Equipo de rayos X portátil, Pulsoxímetro, Concentrador de oxígeno, Aspirador de secreciones, Monitor de transporte, Desfibrilador, Flujómetro, Incubadora, Cámara cefálica, Lámpara de calor radiante, Cama hospitalaria, Lámpara de fototerapia, Cama hospitalaria pediátrica.

⁴² Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁴³ Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁴⁴ Por la cual se adopta el procedimiento para la atención ambulatoria de población en aislamiento preventivo obligatorio con énfasis en población con 70 años o más o condiciones crónicas de base o inmunosupensión por enfermedad o tratamiento, durante la emergencia sanitaria por COVID- 19.

atención domiciliaria, telefónica, virtual a personas en aislamiento preventivo obligatorio, en especial mayores de 70 años o personas con patología crónica de base; personas con patología de base controlada y riesgo bajo, y también los que tienen patología de base no controlada o presentan riesgo medio o alto y mujeres gestantes.

Con el fin de asegurar el financiamiento y fortalecimiento del sistema de salud, se han definido tres estrategias para irrigar recursos a los diferentes actores, especialmente a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y al Talento Humano en Salud (THS): mejora al flujo de ingresos corrientes, saneamiento de deudas y recursos adicionales del Fondo de Mitigación y Emergencia (FOME), entre otros.

- (i) Flujo de ingresos corrientes: a través del Decreto 538 de 2020 se autorizó el manejo integrado de los recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y presupuestos máximos para que las entidades promotoras de salud (EPS) financien integralmente los servicios médicos. Además, con el fin de compensar el costo en el que están incurriendo los prestadores de servicios al reducir su operación como consecuencia del aislamiento social, con la suspensión de procedimientos y servicios no prioritarios, se definirá un pago para garantizar un flujo de caja mensual y solvencia financiera.
- (ii) Saneamiento de deudas: mediante el Decreto 600 de 2020⁴⁵, se autorizó el uso de los depósitos a la vista de las reservas técnicas de las EPS para pagar a las IPS la deuda existente. En ese mismo orden de ideas, se autorizó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) a efectuar una compra de cartera, mediante la cual le pagará directamente a las IPS sobre la cartera conciliada con las EPS. Adicionalmente, se amplió para las IPS la línea de redescuento con tasa compensada de Findeter.

En cuanto a las entidades territoriales, se aprobó una disponibilidad de 2,17 billones para acuerdos de pago de servicios y tecnologías, no financiados con cargo a la UPC. Además, para el régimen contributivo, se simplificaron los requisitos para el reconocimiento de los servicios y tecnologías, no financiados con cargo a la UPC anteriores a diciembre de 2018 (Decreto 521 de 2020⁴⁶). Dicho reconocimiento se estima en 5,2 billones, para lo cual las EPS radicarán la facturación con sus soportes

⁴⁵ Por el cual se adiciona el artículo 2.5.2.2.1.21 al Decreto 780 de 2016 en relación con el uso transitorio, por parte de las EPS, de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, títulos de renta fija y depósitos a la vista, que forman parte de la reserva técnica.

⁴⁶ Por el cual se establecen los criterios para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento definitivo de los cobros por concepto de servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo.

desde mayo (Resolución 618 de 2020⁴⁷). Para el régimen subsidiado, se amplió el plazo a 2021 para la cofinanciación de deudas que las entidades territoriales tienen con las EPS.

- (iii) Recursos FOME y otros: se dispusieron recursos para financiar el aseguramiento, la ampliación de la oferta y el fortalecimiento de la salud pública (Decreto 444 de 2020⁴⁸).

Finalmente, con el fin de evitar la propagación de la pandemia entre el personal uniformado, el Gobierno asignó recursos por 121.585 millones de pesos para la atención en salud de la Fuerza Pública, destinados a cubrir las necesidades del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que tiene a cargo 1,3 millones de usuarios entre afiliados y beneficiarios. A su vez, las Fuerzas Militares han dispuesto la adecuación e instalación a nivel regional de 1.800 camas para aislamiento o atención de los uniformados y se han instalado y adecuado tres puestos de atención humanitaria para atención a pacientes leves en Bogotá. Adicionalmente, a través de recursos de Fonseca, el Ministerio de Defensa Nacional está gestionando la puesta en funcionamiento de 3 puestos de socorro, que serán ubicados de acuerdo con la evolución del contagio y los lineamientos emitidos por el Ministerio de Salud (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Como medida adicional, las empresas del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) han generado capacidades orientadas a garantizar condiciones de bioseguridad para los miembros de la Fuerza Pública, entre las que se destaca la elaboración de tapabocas, batas y demás implementos de bioseguridad por parte del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (Forpo); la generación de camas adicionales para el Hospital Naval de Cartagena, por parte de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar) y el Hospital Militar Central, por parte de la Industria Militar (Indumil). La Fuerza Pública ha dispuesto recursos cercanos a los 50.000 millones de pesos, para proteger a los miembros de la Fuerza Pública con elementos de protección y aseo y de esta manera cumplir los protocolos de seguridad requeridos para atender la población (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

5.3.2. Protección del riesgo de los hogares y mitigación de impactos sobre los servicios que utilizan

⁴⁷ Por la cual se reglamenta el literal d) del artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, para el saneamiento definitivo de las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiadas con cargo a la UPC del Régimen Contributivo.

⁴⁸ Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Esta estrategia presenta las medidas implementadas para proteger a los hogares de los riesgos que enfrentan a causa de la pandemia del COVID-19, así como para mitigar los impactos negativos causados por el aislamiento, particularmente en grupos vulnerables. Las medidas abarcan acciones relacionadas con la protección del empleo, la continuidad en el acceso a servicios públicos, incluidos los servicios de telecomunicaciones y postales, y acceso a vivienda y a bienes de primera necesidad. Asimismo, se establecen acciones para suavizar la caída en el ingreso de los hogares colombianos, especialmente de la población vulnerable.

La tarea de hacer llegar los diferentes subsidios de ayuda económica a las poblaciones vulnerables ha implicado un trabajo extra, de mucha coordinación entre niveles de gobierno; en especial, ha sido un reto en aquellos casos donde la identificación de las personas no estaba del todo cubierta por las bases de datos nacionales.

Protección del empleo

A través del Decreto 639 de 2020⁴⁹ modificado por los Decretos Legislativos 677 de 2020⁵⁰ y 815 de 2020⁵¹ se estableció uno de los programas más ambiciosos para evitar la pérdida de puestos de trabajo: el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), en virtud del cual se subsidia hasta el 40 % del valor de un salario mínimo mensual legal vigente por cada empleado que la empresa tenga en su nómina. Dicho beneficio se extenderá por los meses de mayo, junio, julio, y agosto de 2020.

Desde la declaración de la emergencia sanitaria por parte del Gobierno nacional, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha adoptado medidas para proteger el empleo público. Mediante el Decreto 491 de 2020⁵² se estableció la modalidad de trabajo en casa y las garantías para la continuidad del servicio, contemplando la protección del empleo público y el trabajo de las personas contratadas por las entidades públicas o que laboran al servicio de personas jurídicas que prestan servicios para el Estado, durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria.

⁴⁹ Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

⁵⁰ Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

⁵¹ Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

⁵² Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Adicionalmente, mediante el artículo 20 del Decreto Legislativo 770 de 2020⁵³, se creó el Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, con el fin de entregar hasta por tres meses un auxilio económico para aquellos trabajadores a quienes, para los meses de abril, mayo o junio de 2020, se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada. En el caso de la población cesante, mediante el Decreto Legislativo 488 de 2020, se estableció que, adicional a los beneficios establecidos en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, los trabajadores cesantes dependientes o independientes que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante 1 año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos 5 años, recibirán una transferencia económica por un valor de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, divididos en 3 mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia. Para aquella población cesante que haya perdido su empleo a partir del 12 de marzo, que haya realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante 6 meses continuos o discontinuos durante los últimos 5 años y que no haya sido beneficiaria del Mecanismo de Protección al Cesante, recibirá un auxilio económico de un valor mensual de 160.000 pesos hasta por tres meses.

En el sector rural se han aplicado medidas para mitigar la caída en los ingresos de los trabajadores y productores del campo. De conformidad con el Decreto 486 de 2020⁵⁴, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó un incentivo económico a aquellos trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que tengan aislamiento obligatorio en el marco de las causas que originaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica y que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional, con el fin de contribuir a sus ingresos necesarios para subsistencia. Por su parte, en el Decreto 803 de 2020⁵⁵, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP) a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el sector agropecuario, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020 y del cual podrán ser beneficiarios las personas naturales que sean trabajadoras o productoras del campo

⁵³ Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP), y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

⁵⁴ Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵⁵ Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19.

colombiano, que demuestren la necesidad del aporte estatal de la citada prima de servicios del 2020, certificando una disminución del veinte por ciento (20 %) o más en sus ingresos.

Acceso a servicios públicos

En relación con el acceso al agua potable, según el Decreto 441 de 2020, los municipios y distritos deberán asegurar de manera efectiva el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico mediante la implementación de esquemas diferenciales, o el suministro con medios alternos de aprovisionamiento y la reinstalación o reconexión del servicio público domiciliario de acueducto sin cobros. Así mismo, debido a la disminución del ingreso en algunos hogares, el Decreto 528 de 2020⁵⁶ habilitó a los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo diferir el pago de estos servicios a un plazo de 36 meses para los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, por los consumos causados durante los 60 días siguientes a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. De acuerdo con el Decreto 441 de 2020, se congelaron los incrementos tarifarios en acueducto y alcantarillado por el periodo de la emergencia sanitaria. Además, según el Decreto 580 de 2020⁵⁷, para aliviar las cargas económicas de los hogares, se dispuso que los municipios y distritos podrán aumentar el rango para los subsidios del 70 % al 80 %; del 40 % al 50 % y del 15 % al 40 % en los estratos 1, 2 y 3, respectivamente.

Adicionalmente, la Fuerza Pública ha contribuido con la distribución de agua a ciertas zonas del país. La Armada Nacional ha llevado 3.849.854 litros de agua potable a los habitantes de San Andrés Islas, Bolívar, Guainía y Vichada; por su parte, la Fuerza Aérea abasteció con 317.800 galones de agua a los habitantes de San Andrés; el Ejército Nacional distribuyó 41.000 litros de agua a comunidades vulnerables de Antioquia y, por último, la Policía Nacional ha abastecido 661.517 litros de agua en diferentes regiones (Ministerio de Defensa, 2020).

Con respecto del manejo de residuos con riesgo biológico o infeccioso, el Decreto 465 de 2020⁵⁸ estableció la posibilidad de que las autoridades ambientales pudieran autorizar licencias a otros gestores de residuos peligrosos para que gestionen residuos con riesgo biológico o infeccioso, en el evento que la cantidad de residuos peligrosos con riesgo

⁵⁶ Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵⁷ Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵⁸ Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19.

biológico o infeccioso generados con ocasión del COVID-19 se acerque a la máxima capacidad instalada. Así mismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, junto con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, elaboraron la guía “Todo lo que debe saber sobre residuos en tiempo de SARS-COV-2 (COVID-19)”, la cual presenta los lineamientos a tener en cuenta para la separación, manejo y recolección en el marco del servicio público de aseo y gestión de los residuos sólidos frente a la emergencia sanitaria.

En el Decreto 517 del 04 de abril de 2020⁵⁹, se adoptaron medidas para diferir el pago de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, hasta por 36 meses, para los estratos 1 y 2 a fin de garantizar el acceso a estos servicios a dichos usuarios. Y en este mismo sentido se garantizó el combustible para la generación de energía en zonas no interconectadas del país y como consecuencia el acceso al servicio de energía eléctrica a los usuarios ubicados en esas zonas

Por otro lado, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y permitir de manera prioritaria el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones y postales para el acceso a los servicios de salud, el desarrollo de actividades laborales y el ejercicio de derechos fundamentales, el artículo 1 del Decreto 464 de 2020⁶⁰ declaró los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales, lo cual fue ratificado por el Decreto 555 de 2020⁶¹. Lo anterior con el objeto de evitar la suspensión de los servicios durante el estado de emergencia, facilitar su prestación, disponibilidad y conectividad de los usuarios y flexibilizar el cumplimiento de disposiciones normativas y regulatorias por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, operadores de servicios postales y operadores de televisión abierta.

Se expidió también el Decreto 540 de 2020⁶², el cual definió la exención del pago del IVA, por cuatro meses, de los servicios de conexión y acceso a voz e internet móvil, que no superen el valor mensual de 2 unidades de valor tributario (UVT). Además, en relación con

⁵⁹ Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

⁶⁰ Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020.

⁶¹ Por el cual se adoptan medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020.

⁶² Por el cual se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

servicios de internet sin costo, la Resolución 639 de 2020⁶³ definió un listado de 20 direcciones de Internet (URL) para consulta gratuita por parte de usuarios con planes de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad pospago cuyo valor no excediera de 2 UVT.

Según el Decreto 771 de 2020⁶⁴, se dispone que mientras esté vigente la emergencia sanitaria, el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio. De acuerdo con la realidad laboral actual, en la cual a causa de la emergencia sanitaria muchos trabajadores se encuentran desarrollando su actividad laboral en su domicilio, este auxilio puede ser empleado para el acceso a los servicios de conectividad requeridos por los trabajadores para continuar el desempeño de sus labores desde sus residencias, en atención a la necesidad de promover, en la mayor medida posible, las actividades remotas, que aporten al distanciamiento social requerido para preservar la salud y la vida en el marco de la pandemia generada por el nuevo Coronavirus COVID-19.

De otra parte, en relación con medidas de protección a hogares arrendatarios, en el Decreto 579 de 2020⁶⁵ se definieron lineamientos en torno a la prohibición de desalojos, aumento en los cánones de arrendamiento, penalidades o intereses de mora y renovación automática en caso de vencimiento del contrato. Adicionalmente, la Superintendencia Financiera de Colombia estableció, mediante la Circulares nro. 7 y nro. 14 de 2020, que los establecimientos de crédito pueden establecer políticas y procedimientos efectivos para identificar los clientes que serán objeto de aplicación de medidas especiales para atender la coyuntura, dentro de las que se destacan: (i) establecer periodos de gracia o prórrogas, (ii) mantener calificación del cliente durante dicho periodo, (iii) mantener las tasas de interés, y (iv) no cobrar intereses sobre intereses, entre otras.

Protección de los ingresos de los hogares

⁶³ Por la cual se define el listado de veinte (20) direcciones de Internet (URL) de navegación gratuita por parte de usuarios de telefonía móvil en la modalidad pospago, de que trata el literal b) del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 464 de 2020.

⁶⁴ Por el cual se dispone una medida para garantizar el acceso a servicios de conectividad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

⁶⁵ Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En pro de mitigar el riesgo de disminución de ingreso de los hogares, el Decreto 659 de 2020⁶⁶ estableció la entrega de giros adicionales, no condicionales y extraordinarios en los principales programas sociales del estado colombiano como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. De esta manera, se propende por estabilizar el ingreso de los hogares que pertenecen a estos programas sociales, que han visto disminuida su capacidad adquisitiva producto del aislamiento preventivo obligatorio. De otra parte, se definió que, para la vigencia 2020, 1.000.000 de hogares colombianos vulnerables se beneficiarán del mecanismo de compensación del IVA, establecida en el Documento CONPES 3986 *Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*⁶⁷, el Decreto 458 de 2020 y la Resolución 1058 de 2020 como mecanismo para favorecer las pérdidas de capacidad adquisitiva de los hogares más vulnerable.

En línea con la protección del ingreso de los hogares, entre estos, los informales, a través del Decreto 518 de 2020⁶⁸, se creó el Programa Ingreso Solidario como un esquema de transferencias monetarias no condicionadas para los hogares que no se encuentran en los programas sociales Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o compensación de IVA. Para este fin, se deben utilizar todos los medios y canales disponibles para hacer abonos a cuentas de depósito, así como las bases de datos necesarias para establecer el contacto con los posibles beneficiarios. El programa ya cuenta con más de 2,5 millones de hogares beneficiados (con corte al 27 de junio de 2020). Adicionalmente el Decreto 812⁶⁹ de 2020 modificó la administración y funcionamiento de Ingreso Solidario, y creó el registro social, con el fin de fortalecer la focalización de los hogares más vulnerables durante la emergencia.

Para facilitar la focalización de estas ayudas, desde el DNP se construyó una Base Maestra, que contiene distintos registros administrativos que, articulados, permiten la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales durante el estado de emergencia y dan información que aporta a la

⁶⁶ Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁶⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3986.pdf>.

⁶⁸ Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁶⁹ Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

entrega efectiva de dichas ayudas, al contener información de la identificación y ubicación de los hogares. Esta base fue utilizada para la focalización de los programas de Compensación del IVA e Ingreso Solidario, así como también ha servido de fuente para identificar a qué programas están accediendo potenciales beneficiarios de ayudas de otras entidades del Gobierno nacional. La Base Maestra contiene información del Sisbén III y Sisbén IV, y del acceso a programas sociales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Generación E y Primera Infancia.

De otro lado, para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, se expidió el Decreto 507 de 2020⁷⁰, en el cual se establece un seguimiento de precios, cada cinco días, a un conjunto de productos de primera necesidad, con el fin de identificar variaciones significativas o atípicas en función de su comportamiento histórico. El decreto, a su vez, define una ruta de actuación para que la Superintendencia de Industria y Comercio, las Entidades Territoriales y los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; Comercio, Industria y Turismo, y Salud y Protección Social, enfrenten eventuales conductas de especulación y acaparamiento. Además, determina que la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos podrá fijar precios máximos de venta al público para aquellos productos que se consideren de primera necesidad.

Además, en materia de acceso a bienes de primera necesidad, el sector defensa, fuerza pública y empresas del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) ha apoyado la labor de entrega de ayudas humanitarias, en las cuales las Fuerzas Militares han entregado 1.254.386 mercados y la Policía Nacional 686.057 mercados, así como 500 kits de nutrición, 4.333 kits de aseo y 400 de kits de bioseguridad en diferentes regiones del país. En relación con el transporte de estos bienes, la Fuerza Aérea Colombiana ha destinado 459 horas de vuelo para el transporte de 659 toneladas, de las cuales 543 toneladas son de alimentos, 10.000 tapabocas, 887 botellas de alcohol, 418 kits médicos, 130 kits escolares y 346.400 galones de agua, 59 toneladas de insumos médicos, 02 unidades de cuidados intensivos, 47 respiradores y pruebas de COVID-19. De igual manera, el Ejército Nacional ha transportado por tierra 10.877 toneladas de alimentos en todo el país, apoyando la realización de 3.831 caravanas de seguridad terrestre para garantizar el abastecimiento de víveres en ciudades y municipios. En estas caravanas se han transportado 265.959 toneladas en 20.120 vehículos. Por su parte, la Armada Nacional ha contribuido al transporte fluvial y marítimo con la adecuación de 3 buques para el transporte de 395 toneladas de víveres,

⁷⁰ Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020.

4.008.584 litros de agua, 499.214 mercados, insumos, equipos y demás elementos (Ministerio de Defensa, 2020).

Seguridad alimentaria

Así mismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lidera la Mesa de Coordinación para el Abastecimiento y la Seguridad Alimentaria. Esta iniciativa cuenta con el apoyo y acompañamiento de entidades con presencia regional como el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Banco Agrario de Colombia (BAC), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) y la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), así como con puntos focales de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, de Transporte, y de Defensa Nacional.

Esta mesa realiza seguimiento diario a la disponibilidad y abastecimiento de agro insumos y alimentos en todos los departamentos del territorio nacional, así como un monitoreo a los precios de estos, y a los flujos de transporte de carga y pasajeros. Adicionalmente, teniendo en cuenta que las materias primas como el maíz amarillo duro, el sorgo, la soya y la torta de soya son deficitarias en su producción en el país e impactan hasta el 85 % los costos de producción de bienes de la canasta básica familiar, el Decreto 523 de 2020⁷¹ suspendió temporalmente la aplicación del Sistema Andino de Franja de Precios para esos productos y estableció un arancel de cero por ciento (0 %) para esos productos hasta el 30 de junio de 2020.

Para proteger a los niños, niñas y adolescentes del riesgo de desnutrición y del impacto negativo que esta situación genera en el largo plazo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) aseguró la focalización y entrega de complementos nutricionales reforzados a cerca de 1,7 millones de niñas y niños de primera infancia. En el proceso de entrega de estos complementos, se deben seguir los protocolos para la protección de la salud de los servidores públicos encargados de la entrega de las canastas.

⁷¹ Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas en relación con la importación de materias primas como el maíz amarillo duro, el sorgo, la soya y la torta de soya.

En esa línea, mediante el Decretos 470 de 2020⁷² y Decreto 533 de 2020⁷³ se habilitó la entrega de alimentación escolar para el aprendizaje en casa durante la vigencia del estado de emergencia, proyectándose beneficiar a cerca de 5.000.000 millones de estudiantes. De acuerdo con las Resoluciones nro. 6 y nro. 7 de 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, la entrega de la alimentación escolar se podrá realizar en tres modalidades: (i) ración industrializada; (ii) ración para preparar en casa; y (iii) bono alimentario por valor de 50.000 pesos para el mes, el cual se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la respectiva entidad territorial. En ese proceso, las entidades territoriales certificadas en educación se encargarán de coordinar con los establecimientos educativos la programación logística para la entrega de los alimentos, cumpliendo con los protocolos en materia sanitaria.

Educación

Con el objetivo de implementar medidas de ajustes de calendario académico por parte del Ministerio de Educación Nacional para garantizar el derecho a la educación con la culminación del año escolar, la protección y el cuidado de la salud de la comunidad educativa y respeto de los derechos laborales de los directivos docentes, docentes y personal administrativo de los establecimientos educativos, se emitió el Decreto 660 de 2020⁷⁴. Este decreto permite que el Ministerio de Educación Nacional, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria, pueda organizar las semanas de trabajo académico que se realizan durante el año en periodos diferentes a los previstos en el inciso primero del artículo 86 de la Ley 115 de 1994⁷⁵ a solicitud motivada de la autoridad competente en educación.

Adicionalmente, el Decreto 662 de 2020⁷⁶ crea el Fondo Solidario para la Educación con el objeto de mitigar la deserción y fomentar la permanencia del sector educativo. Estos recursos serán usados para apalancar el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, creado mediante el artículo 1 del Decreto 467 de 2020, la líneas de crédito educativo para

⁷² Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁷³ Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁷⁴ Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁷⁵ Por la cual se expide la Ley General de Educación.

⁷⁶ Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

el pago de pensiones de jardines y colegios privados, la línea de crédito educativo para el pago de matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano y el auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.

Así mismo, mantener los procesos formativos debe ser una de las prioridades para el sector educativo. En ese sentido, para el caso específico de la educación preescolar, básica y media, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Circular 21 de 2020, brindó orientaciones para el desarrollo de planeación pedagógica en casa. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional desarrolló y publicó la plataforma Aprende Digital: Contenidos para todos con el objetivo de complementar los procesos de formación y aprendizaje.

En un trabajo coordinado con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Sistema de medios públicos (RTVC), se ha implementado medidas adicionales y complementarias para continuar con los aprendizajes en casa por medios radiales, de televisión, la entrega de equipos de cómputo en el territorio y la posibilidad de acceder a la plataforma Aprende Digital sin la necesidad de contar con acceso permanente a internet. De otra parte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el fin de continuar desarrollando acciones que beneficien a niños, niñas y jóvenes en procesos de fortalecimiento de sus capacidades en investigación, se propone el desarrollo de la estrategia Ondas en Casa. Esta estrategia consiste en una adaptación metodológica del Programa Ondas para responder a la situación de confinamiento, se compone de tres Módulos: Módulo de Estudiantes con actividades para desarrollar en casa que permiten el avance en el desarrollo del proyecto de investigación, de acuerdo con la ruta metodológica; Módulo Maestros con recomendaciones pedagógicas y metodológicas para realizar la comunicación y mediación con el grupo de investigación, y el Módulo Asesores que contiene recomendaciones pedagógicas y metodológicas para realizar la asesoría y acompañamiento al grupo de investigación.

En educación superior, mediante el Decreto 467 de 2020⁷⁷, se establecieron medidas para otorgar auxilios a los beneficiarios de créditos del Icetex que lo requieran, dando prioridad a aquellos que se enfrentan a condiciones de vulnerabilidad por motivos de discapacidad, género, condición socioeconómica, disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19. Los auxilios se darán en el territorio nacional y comprenderá el otorgamiento, a

⁷⁷ Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Icetex, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

beneficiarios focalizados, de uno de los siguientes auxilios: (i) período de gracia en cuotas de créditos educativos vigentes; (ii) reducción transitoria de intereses al valor del índice de precios al consumidor (IPC); (iii) ampliación de plazos en los planes de amortización, y (iv) otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario.

Las anteriores medidas en materia de educación han contribuido en la prevención de la propagación del COVID-19, y en la mitigación de los efectos negativos en el aprendizaje y los riesgos de deserción, estudiantil y a su vez, continuar con los aprendizajes en casa y avanzar en las disposiciones presupuestales que permitirán la implementación de los protocolos de bioseguridad para el retorno gradual, progresivo y responsable a clases presenciales mediante un modelo de alternancia, según cada contexto territorial y con participación de las autoridades territoriales, las directivas de las instituciones educativas y de los padres de familia. La totalidad de estas medidas son detalladas en el presente documento.

Convivencia y bienestar

Por otro lado, teniendo en cuenta las consecuencias de la pandemia y el aislamiento obligatorio sobre algunos grupos poblacionales, en especial las mujeres, mediante el Decreto 460 de 2020⁷⁸, se dictaron medidas para garantizar la prestación del servicio ininterrumpido a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes. En el artículo 4 del mencionado decreto también se estableció que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención y ofrecerán herramientas para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar en las familias durante la emergencia. Así mismo, se debe fortalecer las líneas de atención 155 de víctimas de violencia, 123 línea de la policía nacional y la 141 de protección a niños, niñas y adolescentes. También es imprescindible promover otros canales de denuncia como medios presenciales y virtuales, aplicaciones móviles, etc.

Por su parte, la Policía Nacional ha realizado 44.613 jornadas para promover la convivencia y evitar hechos de intolerancia, 20.418 de prevención de violencia intrafamiliar, 12.874 de prevención de maltrato infantil y 11.321 de prevención de delitos sexuales. Por

⁷⁸ Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

último, se han realizado 3.809 capturas por violación de medidas sanitarias, principalmente en Cartagena, Medellín, Bogotá y Santander.

Con el objetivo de proteger la salud física y mental de las personas, en la emergencia sanitaria, el Ministerio del Deporte ha promovido, entre otros, el programa La Ruta del Movimiento y Yo Entreno en Casa, ambos tendientes a fortalecer la actividad física en los hogares colombianos durante el aislamiento preventivo obligatorio. La práctica deportiva resulta esencial para proteger la salud física y mental de las personas en el aislamiento. Por un lado, desde el plano físico, se previenen enfermedades como la obesidad, osteoporosis, hipertensión, diabetes, entre otras. Igualmente, las limitaciones para hacer actividades al aire libre afectan al ser humano emocionalmente y pueden ocasionar ansiedad, estrés, depresión y otras patologías. Así mismo, con la intención de generar fuentes de ingresos para los deportistas y entrenadores, a través de la Resolución 489 del 2020 del Ministerio del Deporte se implementó el programa Todos por Colombia que destinará alrededor de 2.192 millones de pesos para la creación de empleos en el sector del deporte.

Cultura

A través del Decreto 475 de 2020 se establecieron medidas para acelerar los mecanismos, para que alcaldes y gobernadores realicen el giro de los recursos del porcentaje de la Estampilla Procultura, destinado para la seguridad social de los creadores y gestores culturales. Con esta medida podrán beneficiarse con más de \$80.000 millones, más de 3.000 personas en 501 municipios del país. Si bien el programa de Beneficios Económicos Periódicos -BEPs se implementa desde noviembre de 2018, esta medida generó los mecanismos que permitieran acelerar el procedimiento para entrega de los beneficios y alcanzar oportunamente, una mayor cobertura, en el marco de la crisis.

Adicionalmente, el Decreto 561 de 2020 destinó los recursos del Impuesto Nacional al Consumo de la telefonía móvil con destino a cultura, más de \$31.000 millones, para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, o incentivos económicos, para apoyar la subsistencia de artistas, creadores y gestores culturales que se encuentren en condición de vulnerabilidad. Con esta medida, más de 65 mil personas del sector cultura recibirán \$480 mil pesos, pagados en tres mensualidades de \$160 mil pesos.

De forma complementaria, el Ministerio de Cultura abrió la convocatoria "Comparte lo que somos", por \$24.000 millones, para entregar recursos a personas naturales y jurídicas en todo el país, como un reconocimiento a su trayectoria y sus propuestas de acción creativa para enfrentar el impacto del aislamiento social.

A través del Programa Nacional de Concertación Cultural, una de las convocatorias más importantes con que cuenta el sector cultura, se establecieron medidas para minimizar

los efectos negativos en lo relacionado con la ejecución de los 2,245 proyectos favorecidos, cuyo monto asciende a más de \$56.000 millones. Dichas acciones incluyen el trámite oportuno de prórrogas y modificación de metas, actividades y cronogramas, en los casos que se considere necesario, y la garantía de la totalidad de los recursos aprobados para cada uno de los proyectos, así como el uso de medios digitales y tecnológicos durante la emergencia.

En relación con el Programa Nacional de Estímulos, se asignaron recursos por más de \$24.000 millones de pesos y se establecieron medidas para modificar la forma de pago de cada estímulo, de modo que los beneficiarios reciban un primer pago del 90% al momento de la notificación al ganador y un segundo pago por el 10% con la entrega del informe final.

Colombianos en el exterior

En relación con las medidas para apoyar a los connacionales en el exterior, el Gobierno nacional, a través de la Cancillería, definió un plan para la atención de los connacionales en el exterior y el fortalecimiento de capacidades para la atención de esta emergencia que incluye los siguientes puntos transversales: (i) garantizar la prestación de los servicios consulares (atención por canales virtuales, adoptar medidas de prevención y actualización constante del censo a través del registro consular); (ii) gestionar a través de las embajadas de Colombia en el mundo apoyo de los Estados receptores para proteger a nuestros connacionales residentes en el exterior; (iii) preparar con consulados y embajadas de Colombia un diagnóstico sobre futuras necesidades y retos en la atención, y (iv) coordinar el desplazamiento de colombianos desde el exterior hacia Colombia, por razones humanitarias a través de una agenda de vuelos de repatriación. Todas estas acciones estratégicas del Gobierno nacional, rápidas y coordinadas entre las diferentes agencias del Estado, se adelantaron con el objetivo de afrontar de manera integral los grandes desafíos de la pandemia en varios frentes.

5.3.3. Mitigación de impactos sobre el aparato productivo

Con el propósito de mitigar el impacto de las medidas de aislamiento sobre el aparato productivo y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico y el empleo, el Gobierno nacional ha definido estrategias desde diferentes enfoques para la atención de las instancias afectadas. Las medidas generales comprenden la autorización de la devolución o compensación de los respectivos saldos a favor de los contribuyentes y responsables del

impuesto sobre la renta y complementarios y del IVA que no sean calificados de riesgo alto en materia tributaria, según el Decreto 535 de 2020⁷⁹.

En materia de reorganización empresarial, a través del Decreto 560 de 2020⁸⁰ se adoptaron medidas especiales frente a procesos de insolvencia mediante el acceso expedito a mecanismos de reorganización, flexibilización en el pago de pequeños acreedores para mitigar el proceso de reorganización, mecanismos de alivio financiero, estímulos a la financiación, entre otras medidas para preservar las empresas. Como complemento a las anteriores medidas, el Decreto 772 de 2020⁸¹ del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo amplía el campo de implementación de las medidas en la materia.

El mencionado decreto crea un régimen especial para pequeñas insolvencias (sociedades con activos inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes) mediante procesos de reorganización abreviado y de liquidación judicial simplificado; establece medidas para el trámite expedito de procesos de insolvencia reduciendo los requisitos formales de admisión e implementando formatos electrónicos como parte de la solicitud de admisión y la radicación electrónica de la solicitud y de la información; crea mecanismos para maximizar el valor de los bienes del deudor y la protección de los compradores de vivienda; y establece que los beneficios tributarios serán considerados para los deudores como ganancia ocasional las cuales podrán compensar con las pérdidas ordinarias u ocasionales.

Ahora bien, en relación con medidas específicas, por un lado, para disminuir los impactos negativos, producto del aislamiento preventivo obligatorio, sobre las empresas, además de las medidas para la protección del empleo mencionadas en la sección anterior que también favorece a las empresas, se han definido apoyos financieros y sectoriales. Por otro lado, se han definido medidas iniciales para la estrategia de reapertura que buscan el retorno a la normalidad del aparato productivo, mientras las condiciones de salud pública lo permitan. A continuación, se presentan detalladamente las estrategias definidas por el Gobierno nacional.

Servicios financieros estatales para empresas

⁷⁹ Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁸⁰ Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de procesos de insolvencia en el marco de Estado de Emergencia Social y Ecológica.

⁸¹ Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial.

En primer lugar, con el Decreto 492 de 2020⁸² se dispuso el fortalecimiento patrimonial del Grupo Bicentenario como centralizador de la propiedad estatal de las entidades del Gobierno nacional que prestan servicios financieros públicos. Lo anterior con el objeto de contar un gobierno corporativo para la administración y gestión de los servicios financieros estatales, que permita implementar de forma inmediata medidas para facilitar el acceso al crédito de personas naturales y empresas afectadas por la coyuntura económica, principalmente micros, pequeñas y medianas empresas (mypimes). Adicionalmente, este decreto establece medidas de fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

En segundo lugar, mediante el Decreto 468 de 2020⁸³ se autorizaron nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) y al Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancóldex). Bancóldex lanzó la línea especial de crédito denominada *Colombia Responde*, destinada a financiar capital de trabajo, como materias primas, insumos y nómina, de las empresas de los sectores de turismo y aviación, y sus respectivas cadenas de suministro, y actividades relacionadas con espectáculos públicos. Se asignaron en total 250.000 millones de pesos, 175.000 millones para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y 75.000 millones para grandes empresas.

De forma complementaria, Bancóldex lanzó la línea de crédito *Colombia Responde para Todos* que tuvo el mismo propósito de financiación, pero se dirigió a las empresas de los sectores no cubiertos inicialmente. El cupo ascendió a 350.000 millones de pesos, 50.000 millones para microempresas, 175.000 millones para pequeñas y medianas empresas (pymes), 75.000 millones para grandes, y 50.000 millones destinados a microfinanzas⁸⁴. Bancóldex también lanzó líneas de crédito regionales en asocio con gobiernos locales, cuyas condiciones fueron definidas a la medida, de acuerdo con las necesidades de las empresas en los territorios.

Adicionalmente, para apoyar a las empresas en etapa temprana para superar la coyuntura actual, Bancóldex e Innpulsa diseñaron una solución de crédito preferencial dirigida al mantenimiento de su liquidez. Esta línea tiene un cupo de 6.000 millones de pesos, un plazo hasta de tres años y un cupo para Fintech de 2.400 millones.

⁸² Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

⁸³ Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancóldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

⁸⁴ Se refiere a la provisión de servicios financieros dirigidos a población en situación de pobreza, microempresas o clientes de bajos ingresos.

En apoyo a las líneas de crédito, el FNG creó el programa especial de garantías *Unidos por Colombia*. El programa establece garantías para mipymes que requieren créditos para cubrir el pago de nómina y costos de capital de trabajo, y para trabajadores independientes que dejaron de percibir ingresos como consecuencia de la coyuntura originada por el COVID-19 y que requieren financiamiento para solventar sus necesidades económicas. Para tal fin se crearon las siguientes líneas de garantías: (i) línea de apoyo para el pago de nóminas con garantías hasta del 90 % para mipymes; (ii) línea para financiar capital de trabajo con garantías del 80 % para mipymes, y (iii) línea para trabajadores independientes o informales con garantías hasta del 80 %⁸⁵.

Por último, se definieron alivios financieros para los créditos vigentes. Por medio de la Circular 007 y 014 de 2020 de la Superintendencia Financiera, se establecieron medidas transitorias para establecer periodos de gracia y aumentar los plazos para los créditos de personas naturales y jurídicas que pertenezcan a los sectores económicos afectados por el COVID-19.

Bancóldex, mediante la Circular 005 de 2020, estableció que los clientes de las líneas de Capital de Trabajo, Modernización Empresarial y Exprimiendo la Naranja podrán: (i) solicitar el aplazamiento de una o varias de las cuotas pactadas para los siguientes seis meses; (ii) ajustar el pago de intereses durante el tiempo de desplazamiento de cuotas a capital, y (iii) mantener o ampliar el plazo del crédito hasta máximo seis meses adicionales. Estas modificaciones son solicitadas a los intermediarios financieros y están sujetas a su aprobación.

El FNG mediante la Circular 006 de 2020 estableció, entre otras medidas, el aplazamiento hasta por cuatro meses de las comisiones por la renovación de las garantías que deberían pagar los empresarios y que se recaudan a través de los intermediarios financieros al FNG, buscando aliviar el flujo de caja de los empresarios.

Transporte

En el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social derivada de la pandemia del Coronavirus COVID-19, los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarados mediante Decretos 417 de 2020 y 637 de 2020 por el Gobierno nacional, y principalmente en atención de las necesidades básicas en salud y alimentación de los colombianos, fue necesario establecer las condiciones y disposiciones esenciales adicionales para conjurar la crisis sanitaria, impedir la extensión

⁸⁵ Cabe mencionar que las líneas del FNG publicadas el marco del programa Unidos por Colombia se han podido lanzar gracias a los aportes de capital que ha venido recibiendo el fondo por parte de la Nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), los cuales fueron autorizados por el Decreto 492 de 2020.

de sus efectos y especialmente para (i) permitir la movilización de personas en vehículos vinculados a empresas de servicio público de transporte, promoviendo siempre el transporte legal en Colombia, (ii) garantizar la operación de las concesiones e infraestructura, las cuales permiten la prestación del servicio de transporte y (iii) establecer disposiciones relacionadas con la industria aeronáutica, la cual se ha visto altamente afectada por la disminución de vuelos internacionales y nacionales.

Para el sector transporte, a través de los Decretos 482 de 2020⁸⁶, 575 de 2020 y 768 de 2020⁸⁷, el Ministerio de Transporte, la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Transporte, el Instituto Nacional de Vías, y la Agencia Nacional de Infraestructura, han definido una serie de medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia del COVID-19 en el sector. Mediante el Decreto 482 de 2020 se creó el Centro de Logística y Transporte con el propósito de tomar decisiones en materia de transporte, cumpliendo con los fines de abastecimiento y salud. Posteriormente, mediante el Decreto 569 de 2020⁸⁸, se extendió la autorización para la celebración de acuerdos, contratos o convenios entre cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte, cuando éstos permitan generar sinergias logísticas eficientes para el transporte necesario de personas o cosas; contribuyendo así a la movilización de personas durante la emergencia, y al abastecimiento de la población.

Las sinergias logísticas eficientes en el sector transporte, contempladas en los Decretos Legislativos 482 y 569 de 2020, son un mecanismo excepcional y de carácter temporal, fundamentado en el principio de solidaridad, por el cual se faculta a los actores del sector transporte que prestan el servicio de movilización de personas, abastecimiento y carga en el país, para celebrar contratos, convenios, concertaciones o acuerdos entre sí, que faciliten la prestación del servicio público de transporte y la satisfacción de tales necesidades de la comunidad. Entonces, con la celebración de tales acuerdos se generan eficiencias en el mercado como resultado de la conjunción de sus esfuerzos, ya que cada uno, individualmente considerado, se encuentra extremadamente debilitado para operar.

En el segmento aéreo se han tomado medidas como: suspensión de cobro de estacionamientos de aeronaves, suspensión de las normas de *slots*⁸⁹, disminución y

⁸⁶ Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

⁸⁷ Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

⁸⁸ Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

⁸⁹ Franjas horarias para despegues y aterrizajes en los aeropuertos.

aplazamiento de impuestos, reducción de los aranceles a repuestos y otros insumos para el sector, facilitación en términos de cauciones, autorización del transporte de carga en cabinas de pasajeros, entre otras. También se disminuyó la tarifa del IVA al 5 % para tiquetes aéreos y combustible de aviación, y se redujo el monto de inversiones en el sector aeronáutico nacional para la obtención de beneficios tributarios. Además, por medio del Decreto 397 de 2020⁹⁰, se le permitió a los concesionarios de aeropuertos, y empresas de transporte de pasajeros aéreas, contar con un mayor plazo para presentar y liquidar la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo.

A través del Convenio 357 de 2020, el Ministerio de Transporte y Bancóldex establecieron los términos de cooperación para poner en marcha una línea de crédito para personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte que requieran recursos para financiar sus necesidades de capital de trabajo y activos fijos. En este sentido el ministerio aportará cerca de 5.000 millones de pesos, para cubrir el diferencial de tasas de créditos por un valor aproximado de 95.000 millones de pesos, a través de intermediarios financieros vigilados y no vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, orientados a los créditos para personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte que tengan cupo de crédito con Bancóldex.

En el segmento de transporte terrestre, mediante el Decreto 482 de 2020, se suspendió en el cobro de peajes en el territorio nacional, desde el 26 de marzo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020. Esta medida permitió mitigar el impacto de las condiciones del mercado en los costos de los fletes de los productos transportados por vía terrestre, propendiendo por el acceso de los colombianos a los bienes de primera necesidad e insumos médico a precios razonables. Esta medida permitió que en los 32 departamentos del país se movilizaran más de 20 millones de toneladas de carga sin ese costo logístico, el cual representó un ahorro de aproximadamente 800.000 millones de pesos. Con esta medida se beneficiaron todos los transportadores del país y en general todos los colombianos quienes pudieron contar con el abastecimiento requerido sin sobre costos por el transporte.

Así mismo, con el fin de ampliar las opciones de infraestructura disponible, a través del mencionado decreto se otorgó, durante la vigencia de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, y en caso de que ello sea necesario para garantizar el abastecimiento, autorización a los puertos de servicio privado para atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera

⁹⁰ Por el cual se establece un beneficio en la presentación y pago de la contribución parafiscal para la promoción del turismo para mitigar los efectos económicos del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente, independientemente del tipo de carga autorizada.

A su vez, para el segmento de transporte marítimo se han suspendido los trámites de solicitudes de concesión portuaria, embarcaderos y modificaciones de contratos de concesión; se ha permitido que puertos de servicio privado manejen carga de terceros, y se ha garantizado el transporte marítimo de pasajeros nacionales para prevenir, atender y mitigar la emergencia. Para el sector de servicio público de transporte masivo, el Decreto 575 de 2020 del Ministerio de Transporte modifica durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social los artículos 98 y 100 de la Ley 1955 de 2019⁹¹ para cofinanciar los costos de operación de los Sistemas. Adicionalmente permite el financiamiento por medio de dos fuentes: operaciones celebradas por los entes gestores de los sistemas de transporte masivo, las cuales podrán contar con garantías por FNG por máximo porcentaje permitido, y operaciones de crédito público internas o externas celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía la Nación.

Adicionalmente, se han definido alivios tributarios para el sector transporte y sectores relacionados, como se muestra a continuación:

- A través del Decreto 401 de 2020⁹² se ajustó el calendario tributario para las empresas de aviación comercial, hoteleras y de espectáculos, que contarán con un plazo máximo para pagar la segunda cuota del impuesto sobre la renta y complementarios hasta el 31 de julio de 2020 y el pago de la tercera cuota hasta el 31 de agosto de 2020.
- A través del Decreto 411 de 2020⁹³ se determinó que los trabajadores de zonas francas pueden trabajar fuera del área de exclusividad para prevenir la propagación del COVID-19. La medida tendrá igual vigencia que la declaratoria de emergencia sanitaria del Gobierno nacional.
- A través del Decreto 434 de 2020⁹⁴ se amplió el plazo para la renovación de registros del Registro Único Empresarial y Social (RUES), que incluyen el Registro Nacional de Turismo (RNT) y el registro mercantil hasta el 3 de julio de 2020.

⁹¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

⁹² Por el cual se toman medidas transitorias debido a la emergencia sanitaria relacionada con el COVID-19 con respecto al régimen de zonas francas.

⁹³ Por el cual se toman medidas transitorias debido a la emergencia sanitaria relacionada con el COVID-19 con respecto al régimen de zonas francas.

⁹⁴ Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Para el sector de Servicio Público de Transporte Masivo, el Decreto 575 de 2020 del Ministerio de Transporte modifica durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social los Artículos 98 y 100 de la Ley 1955 de 2019 para cofinanciar los costos de operación de los Sistemas. Adicionalmente permite el financiamiento por medio de dos fuentes: operaciones celebradas por los entes gestores de los Sistemas de Transporte Masivo, las cuales podrán contar con garantías por Fondo Nacional Garantías por el máximo porcentaje permitido, y operaciones de crédito público internas o externas celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía de la Nación.

En infraestructura de transporte, mediante el Decreto 531 de 2020⁹⁵ se permitió el derecho a la circulación de personas para la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de materiales y suministros relacionados con la ejecución de las mismas. El sector infraestructura, con corte a 12 de junio de 2020, ha reactivado el 82 % de los contratos de obra en todo el país en apenas siete semanas, representando cerca de 780 proyectos en el territorio nacional; dicha reactivación se ha dado bajo el estricto cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para el personal que labora en los proyectos, adoptando todas las medidas de seguridad emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte y en circulares específicas de la ANI.

De igual manera, la reactivación ha garantizado el retorno de cerca del 70 % de los empleos directos asociados a dichos proyectos, que representan cerca de 69.000 puestos de trabajo, permitiendo que, bajo los protocolos de seguridad e higiene dispuestos por el gobierno nacional, se asegure la continuidad de las obras y la protección de los trabajadores vinculados. Es importante mencionar que el sector de infraestructura representa más del 2 % del PIB nacional, como uno de los principales jalonadores de la economía, y la reactivación de estas obras supone inversiones superiores a los 30 billones de pesos.

Servicios públicos

Para los servicios públicos domiciliarios, mediante el Decreto Legislativo 581 de 2020⁹⁶ se autorizó a Findeter para otorgar créditos directos a empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales, mixtas y privadas, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), con el objetivo de dotar estas empresas de liquidez o capital

⁹⁵ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

⁹⁶ Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

de trabajo para el cumplimiento de sus obligaciones. La medida se sustenta en que, a pesar de la continuidad de las operaciones de las empresas de este sector, estas han experimentado una reducción del recaudo y un aumento de los costos de operación y de las inversiones urgentes para garantizar la calidad y continuidad de los servicios. La medida estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2020 y tendrá una verificación del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Insumos para el sector salud

En materia de insumos para la producción de medicamentos, mediante el Decreto 789 de 2020⁹⁷ el Ministerio de Hacienda y Crédito Público permite la exclusión transitoria del IVA en: (i) la adquisición de materias primas químicas para la producción de medicamentos de algunas partidas arancelarias⁹⁸; (ii) prestación de servicios de hotelería y turismo, y contratos de franquicia para establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, cuando el Gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia hasta el 31 de diciembre de 2020; (iii) la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga que tenga como beneficiario a un pequeño transportador propietario hasta el 31 de diciembre de 2021. En adición, según lo establecido en el Decreto 551 de 2020⁹⁹, durante la vigencia de la emergencia sanitaria estarán exentos de IVA 211 bienes e insumos médicos en la importación y en las ventas en el territorio nacional.

Por otra parte, a través del Decreto 557 de 2020¹⁰⁰, para las micro y pequeñas empresas y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, se estableció una tarifa

⁹⁷ Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

⁹⁸ Las partidas 29.36 (provitaminas y vitaminas, naturales o reproducidas por síntesis), 29.41 (antibióticos), 30.01 (glándulas y demás órganos para usos opoterápicos), 30.02 (sangre humana; sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico), 30.03 (medicamentos constituidos por productos mezclados entre sí sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor), 30.04 (medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar dosificados o acondicionados para la venta al por menor) y 30.06 (preparaciones y artículos farmacéuticos) durante la emergencia.

⁹⁹ Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰⁰ Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

diferenciada (25 % para micro y 50 % para pequeñas empresas) para la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios de medicamentos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, equipos biomédicos, fito terapéuticos y reactivos de diagnóstico in vitro, que sean de utilidad para la prevención, el diagnóstico y el tratamiento del COVID-19.

Explotación minera

Para el sector de explotación y exploración de recursos mineros, el Decreto Legislativo 574 de 2020¹⁰¹ estableció condiciones especiales para el pago del canon superficiero, y definió condiciones para garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos. Además, el Decreto legislativo 798 de 2020¹⁰², estableció: (i) condiciones de apoyo financiero a pequeños mineros y mineros de subsistencia; (ii) medidas para la aplicación de la distribución de regalías derivadas de la comercialización de minerales sin identificación; (iii) la autorización para la creación de líneas de redescuento con tasa compensada para la financiación del sector de prestación de los servicios públicos, y (iv) condiciones especiales para la aplicación del mecanismo del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), para dar continuidad de las inversiones en hidrocarburos y minería.

Turismo

En el sector turismo, el Decreto 557 de 2020 amplía el plazo del pago del impuesto nacional con destino al turismo hasta el 30 de octubre de 2020 para empresas que prestan de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros. Así mismo, destina de manera transitoria los recursos del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo. Esta medida aplica para los guías de turismo que cuentan con una inscripción vigente en el RNT y que no hacen parte de los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción e Ingreso Solidario, o de la compensación del IVA. De igual manera, este acto administrativo determina que las solicitudes de retracto, desistimiento y reembolso dirigidas a los prestadores de servicios turísticos con RNT vigente pueden ser contestadas con reembolsos en servicios prestados por ellos mismos, durante el periodo que dure la emergencia y hasta por un año más.

Tecnologías de la información y las comunicaciones

¹⁰¹ Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰² Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Como ya se mencionó, en el sector TIC, mediante los Decretos 464 y 555 de 2020, se declaró a los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales. Adicionalmente, se dispuso la flexibilización del cumplimiento de disposiciones normativas y regulatorias para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, operadores de servicios postales y operadores de televisión abierta, entre ellas la suspensión de la oficina física como medio de atención (Resolución 5991 de 2020¹⁰³).

En cuanto a la producción de televisión nacional, el Decreto 516 de 2020¹⁰⁴ y el Decreto 554 de 2020¹⁰⁵ determinaron los porcentajes mínimos de programación de producción nacional tanto para canales nacionales como canales regionales y estaciones locales. Así mismo se estableció que únicamente por el tiempo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica los operadores del servicio de televisión regional puedan destinar para funcionamiento hasta el 20 % de los recursos de fortalecimiento girado a los operadores públicos del servicio de televisión.

Por otro lado, para el trámite de solicitudes para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, el Decreto 540 de 2020 estableció un procedimiento especial más expedito, únicamente durante la vigencia de la Emergencia declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Con el fin de garantizar la operación de los medios abiertos radiodifundidos y la televisión comunitaria, el Decreto 658 de 2020¹⁰⁶ realizó un aplazamiento de los pagos de las contraprestaciones que efectúan los operadores del servicio de televisión abierta radiodifundida de operación privada de que trata el artículo 62 de la Ley 182 de 1995, el pago anual correspondiente al año 2020 de que trata el literal b) del artículo 33 de la Ley 1978 de 2019 fue aplazado hasta el año 2021. Así mismo, los pagos que deben realizar los operadores del servicio de radiodifusión sonora comunitaria y de interés público y los operadores del servicio de televisión comunitaria sin ánimo de lucro al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones serán aplazados hasta el año 2021. De igual modo se decidió financiar el desarrollo de líneas de crédito, fomento y fortalecimiento

¹⁰³ Por la cual se amplía la vigencia de las suspensiones de los efectos de algunas disposiciones regulatorias de carácter general establecidas en las resoluciones CRC 5941, 5952, 5955 y 5956 de 2020, se amplía la vigencia de algunas de las medidas adoptadas en la Resolución CRC 5969 de 2020, y se dictan otras disposiciones.

¹⁰⁴ Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰⁵ Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020.

¹⁰⁶ Por el cual se disponen medidas para garantizar la operación de los medios abiertos radiodifundidos y la televisión comunitaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria. En esta misma línea, se expidió el Decreto 680 de 2020¹⁰⁷, el cual le permite aplazar los pagos de 2020 que deben realizar los operadores de radiodifusión sonora comercial al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones hasta el año 2021.

En materia de comercio electrónico el Gobierno nacional expidió el Decreto 457 de 2020¹⁰⁸, mediante el cual el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definieron lineamientos para la operación del comercio electrónico en el país. Así, durante la coyuntura del COVID-19 se podrán realizar los despachos de los productos comercializados a través de comercio electrónico, mediante empresas de servicios postales y de economía colaborativa, para lo cual podrán operar los centros de distribución de las empresas vendedoras y centros de abastecimientos, se podrán comercializar, transportar y entregar bienes de primera necesidad y de mercancías de ordinario consumo a domicilio, entre otros. En general, dicha medida contempla 34 excepciones que permiten el derecho de circulación en el territorio nacional durante el aislamiento preventivo obligatorio. En ese sentido, las empresas podrán hacer uso amplio de las plataformas de comercio electrónico para adquirir mercancías de ordinario consumo.

Arrendamientos comerciales

Para los establecimientos comerciales, el Decreto 797 de 2020¹⁰⁹ reguló, extraordinaria y temporalmente, la terminación unilateral de los contratos de arrendamiento de local comercial, por parte de los arrendatarios hasta el 31 de agosto de 2020 para aquellos que, a partir del 10 de junio de 2020, se encuentran en la imposibilidad de ejercer las siguientes actividades económicas: bares, discotecas, billares, casinos, gimnasios, entre otros y eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas. En virtud del cumplimiento de esta medida, el arrendatario será obligado al pago del valor correspondiente a un tercio de la cláusula penal pactada en el contrato, sin que proceda

¹⁰⁷ Por el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2.2.7.4.5. del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para aplazar los pagos que deben realizar los operadores del servicio de radiodifusión sonora comercial al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

¹⁰⁸ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

¹⁰⁹ Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de arrendamiento de locales comerciales, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

penalidad, multa o sanción, y en caso de inexistencia de cláusula penal en el contrato, el arrendatario será obligado al pago del valor correspondiente a un canon de arrendamiento.

Educación

En educación se han definido estrategias de innovación pedagógica que comprenden: por un lado, establecer un plan padrino en el que una IES con mayor capacidad de servicios y con herramientas TIC, realiza acompañamiento a otras IES (Ministerio de Educación Nacional, 2020), y por el otro lado, la creación de un laboratorio de innovación para la educación superior para generar conocimiento y crear comunidades para la innovación en el sector.

Agricultura

La política de apoyo al sector agropecuario busca solucionar o paliar las dificultades que enfrenta la operación, logística y financiamiento del sector. Se propende por la consolidación del financiamiento agropecuario con medidas como líneas especiales de crédito, que incluye la nueva línea Colombia Agro Produce, facilidad de acceso al Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) y revisión de condiciones del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) a través de periodos de gracia y ajustes de plazos de los créditos extendidos por el Banco Agrario, entre otros.

De igual manera, para salvaguardar los intereses tanto de los productores, como de los hogares, se han implementado medidas para asegurar el abastecimiento de alimentos y fortalecer los canales de comercialización de alimentos, como la suspensión de aranceles de materias primas, la búsqueda de canales virtuales para la comercialización y la reducción de costos de producción, especialmente a través del precio de fertilizantes y otros insumos.

Adicionalmente, mediante el Decreto 486 de 2020 se estableció que mediante las líneas especiales de crédito que cree la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) para los productores agropecuarios afectados se pueda cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones del crédito agropecuario. Para garantizar medidas de protección en el sector agropecuario debido a la volatilidad del mercado por el precio del dólar que se ha venido presentando en los últimos días, el Decreto 471 de 2020¹¹⁰ establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijará directamente políticas de precios de los insumos agropecuarios.

¹¹⁰ Por el cual se deroga el Título 9 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la política de precios de insumos agropecuarios.

Comercio exterior

En materia de comercio exterior y transporte nacional, en el marco de los Comités de Facilitación del Comercio y de Eficiencia en modos (Comité de Logística y Comercio Exterior), que hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad, se han definido compromisos por parte del sector público y privado para dar respuesta a las problemáticas generadas en el marco de la emergencia. Se han realizado nueve comités de manera virtual y se han definido en total 61 compromisos, 74 % se han cumplido, 20 % se encuentran en ejecución y 6 % no presentan avances. Con el fin de mantener las operaciones de comercio exterior y evitar el desabastecimiento, especulación o acaparamiento de productos esenciales, se adoptaron las siguientes medidas:

- Mediante el Decreto 410 de 2020¹¹¹ se eliminan los aranceles por un término de seis meses a 110 subpartidas para la importación de productos básicos de salud, y también para bienes relacionados con el sector de aviación. Esta medida, vigente por seis meses, se amplió a 53 bienes adicionales, mediante el Decreto 463 de 2020.
- Mediante el Decreto 766 de 2020¹¹², se redujo a 0 % el valor del anticipo del impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2020 para las empresas de transporte aéreo de pasajeros, servicios de alojamiento, establecimientos de servicios de comidas y bebidas, agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas, y actividades de bibliotecas, archivos, museos y otros espacios culturales.
- A través del Decreto 682 de 2020¹¹³ se redujeron a 0 % las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas hasta el 31 de diciembre de 2020.
- Mediante el Decreto 435 de 2020¹¹⁴ se establecieron nuevas fechas para la presentación y pago del impuesto de renta para los servicios de expendio de comidas y bebidas, agencias de viajes y operadores turísticos.

¹¹¹ Por el cual se modifica el arancel de aduanas para la importación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

¹¹² Por el cual se adicionan el parágrafo 4 al artículo 1.6.1.13.2.11., el parágrafo 5 al artículo 1.6.1.13.2.12. y el parágrafo 2 al artículo 1.6.1.13.2.15., a la Sección 2 del Capítulo 13 el Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

¹¹³ Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020.

¹¹⁴ Por el cual se modifican y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

Cultura

El Decreto 475 de 2020 estableció beneficios para espectáculos públicos de las artes escénicas a través de la destinación transitoria de más de \$40 mil millones de pesos, provenientes de la contribución parafiscal de espectáculos públicos y así apoyar al sector cultura de las artes escénicas, en actividades de creación, formación, producción y circulación, en modalidades presenciales o virtuales. Además, el mismo Decreto amplió los plazos de pago de la contribución parafiscal para los productores permanentes y para productores ocasionales, se estableció que las boletas y los derechos de asistencia comercializados y entregados entre marzo y junio de 2020, sujetos al pago de la contribución parafiscal, podrán ser declarados y pagados hasta el 30 de septiembre de 2020.

Con la expedición del Decreto 818 de 2020, se establecieron entre otras medidas, una tarifa del 4% de retención en la fuente sobre los pagos por concepto de honorarios, comisiones y servicios correspondientes a las actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. También estipuló que los estímulos públicos culturales otorgados por parte del Ministerio de Cultura, y las diferentes entidades territoriales responsables de la cultura, no estarán sujetos a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta. Por último, se dieron importantes medidas para el sector de los espectáculos públicos y las artes escénicas como la modificación de plazos para declarar y pagar la contribución parafiscal de espectáculos públicos y artes escénicas correspondiente a la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia.

Estrategia de reactivación económica

El objetivo de la estrategia de reactivación económica gradual es minimizar el impacto económico y el costo fiscal de la emergencia, al igual que mantener controlada la tasa de contagios para que no colapse el sistema de salud y se minimice la fatalidad. Según las estimaciones del Banco Mundial, el tipo de reactivación más efectiva es aquella que considera tanto una diferenciación según el riesgo sectorial como una diferenciación según el riesgo regional.

La diferenciación de riesgo sectorial se refiere a la priorización del retorno a las actividades, a través de un análisis costo beneficio, entre los riesgos para la salud y la importancia económica de cada sector. En primer lugar, se determinan los sectores estratégicos de acuerdo con su contribución al PIB y generación de empleos. En segundo lugar, se determinan los sectores que pueden usar el trabajo en casa para el desarrollo normal de sus actividades, o para un conjunto importante de dichas actividades. Este criterio tiene

en cuenta la proximidad física en el desarrollo de las actividades y la exposición a la enfermedad.

En la diferenciación de riesgo regional los municipios se pueden clasificar en tres categorías de riesgo. Son considerados de riesgo bajo los municipios en los que no se tienen contagios y no hacen parte de una aglomeración o área de influencia de una ciudad de riesgo medio o alto. Los municipios que presentan casos confirmados de COVID-19 son divididos en riesgo alto o medio con base en los criterios que para ello establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales podrán incluir, entre otras, variables como el número reproductivo básico de contagio (R_0), la ocupación de unidades de cuidado intensivo, el índice de positividad o la tasa de letalidad. Igualmente, municipios que, independiente del número de casos confirmados de COVID-19, hagan parte de la aglomeración urbana o área de influencia de una ciudad considerada de riesgo medio o alto, respectivamente.

Reconocer la heterogeneidad regional en cuanto a riesgos, y la autonomía y responsabilidad de las autoridades locales en la implementación de medidas, resalta la importancia de coordinar acciones entre el Gobierno nacional y los entes territoriales. El Gobierno nacional debe definir líneas de política, requisitos y condiciones de reactivación. Los alcaldes y gobernadores deben velar por la aplicación y cumplimiento de las medidas. De acuerdo con los criterios anteriores, se clasificaron los sectores priorizados para su reapertura (que no puedan teletrabajar o trabajar en casa) con la siguiente diferenciación de riesgo regional:

- Municipios de riesgo alto: solo podrían operar las actividades permitidas en el Decreto 749 de 2020¹¹⁵.
- Municipios de riesgo medio: se buscará la coordinación con alcaldes y gobernadores para que los siguientes sectores puedan empezar a operar en días hábiles: productos metalúrgicos y minerales no metálicos, minería y servicios de reparación; actividades profesionales, servicios administrativos y de apoyo; madera, productos de papel y cartón; textiles, calzado y producto de cuero; fabricación de repuestos de equipo de transporte, diferente de carga; fabricación de maquinaria y equipo, aparatos y equipo eléctrico; información y comunicaciones; y construcción.
- Municipios de riesgo bajo: se coordinará con alcaldes y gobernadores para evaluar la reapertura de más actividades económicas, estableciendo cercos epidemiológicos en

¹¹⁵ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

los que la movilidad, desde y hacia estos municipios sea restringida; también se limitará el movimiento de carga y abastecimiento.

De acuerdo con estos criterios, y con base en los buenos resultados de las estrategias para la contención del virus, se ha permitido una reapertura gradual de algunas actividades económicas con la implementación de protocolos de bioseguridad de manera efectiva. El marco conceptual guio la implementación de estrategias sectoriales con matices regionales, siempre sujeto a las restricciones operativas. A continuación, se presentan las medidas de reapertura.

El Decreto 457 de 2020, que estableció el aislamiento preventivo obligatorio, implicó el cierre parcial o total de las empresas pertenecientes al sector CIT a excepción de: la cadena de producción, abastecimiento, transporte, comercialización y distribución de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza).

El Decreto 593 de 2020¹¹⁶, considerado como la primera medida de reapertura, permitió la operación de actividades económicas en el sector de la industria y construcción, e incluyó las siguientes actividades industriales: fabricación de productos textiles; confección de prendas de vestir; curtido y recurtido de cueros, fabricación de calzado, fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería, adobo y teñido de pieles; transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería; fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón; fabricación de sustancias y productos químicos; fabricación de productos elaborados de metal; y fabricación de maquinaria y equipos, aparatos y equipos eléctricos.

El Decreto 749 de 2020¹¹⁷ incluyó: la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento de transporte y distribución de las manufacturas de vehículos automotores, remolques y semiremolques, motocicletas, muebles, colchones y somieres; la fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos, el comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores; libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio; el comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos, el comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios; las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles; la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante

¹¹⁶ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

¹¹⁷ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar; la fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas, los parqueaderos públicos para vehículos y el servicio de lavandería a domicilio; el servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.

Adicionalmente, mediante la Resolución 666 de 2020¹¹⁸ se adoptó el protocolo general de bioseguridad. Este protocolo debe ser implementado por todas las actividades y sectores económicos con el propósito de proteger a los trabajadores, empleadores y sus familias, además de minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad. En los protocolos se establecen detalladamente los aspectos a considerar por cada empleador, trabajador, ARL, aprendiz, cooperado, afiliado, contratante o contratista de los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales que sean autorizadas para desarrollar sus actividades durante el período de la emergencia sanitaria. La aplicación de estos busca garantizar un distanciamiento físico, así como adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.

A su turno, la reactivación del sector transporte se dará en la medida en que los demás sectores se reincorporen a sus actividades. Para ayudar a su situación se incluyen dos medidas en el Decreto 575 de 2020, que deberán tener un tratamiento diferente. Respecto a los costos de operación dentro de las inversiones financiables por parte de la Nación se deberán desmontar gradualmente con el fin de permitir a los operadores equilibrar los ajustes de costos que hasta el momento han sufrido por la emergencia del COVID-19. Respecto a las operaciones de crédito como fuentes de financiamiento, podrán exceder el tiempo de la emergencia y permanecer en el largo plazo.

Adicionalmente, debido a su trabajo articulador público-privado, el Centro de Logística y Transporte se ha consolidado como una importante herramienta de gestión del Ministerio de Transporte, por lo que, en el marco de la reactivación económica del país, posterior a la emergencia económica, es pertinente analizar la posibilidad de su mantenimiento y consolidación, debido a los buenos resultados que éste ha brindado.

Para la reapertura del sector CIT, el Gobierno nacional se encuentra trabajando conjuntamente con los gremios, autoridades regionales de turismo y expertos en el diseño del plan de reactivación del sector turismo en cuatro grandes temáticas: (i) certificaciones de bioseguridad turística, (ii) apoyo económico para la recuperación del sector turístico y aeronáutico, (iii) campañas de promoción nacional e internacional, y (iv) Competitividad

¹¹⁸ Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19.

empresarial y gobernanza turística. Este plan tiene el propósito de fomentar la confianza de viajeros y consumidores, generar liquidez y apoyar al sector empresarial, iniciar la recuperación del turismo nacional y el posicionamiento de Colombia en el exterior como destino turístico y aumentar progresivamente la competitividad e innovación del sector.

5.3.4. Fortalecimiento de las finanzas públicas

Como se mencionó previamente, otro de los choques generados por el COVID-19 ha sido la necesidad de realizar un mayor gasto público para enfrentar la emergencia sanitaria y económica actual. En este sentido, el incremento del gasto total del GNC responde, principalmente, a las mayores necesidades generadas para la atención de la emergencia. En efecto, en el marco de la emergencia sanitaria y económica, el Gobierno nacional expidió el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020¹¹⁹, mediante el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), con el fin de atender las demandas de gasto generadas a raíz del COVID-19 en la atención de la emergencia sanitaria en el sistema de salud, las transferencias dirigidas a la población vulnerable y protección del empleo y la reactivación económica; para de esta manera aliviar los efectos económicos negativos de esta coyuntura. En total se estiman, a la fecha, mayores gastos para la atención de la emergencia por 2,5 % del PIB.

Actualmente, los usos de los recursos del FOME han tenido como principal destinación las medidas para el fortalecimiento del sistema de salud, el Programa Apoyo Empleo Formal (PAEF) y las transferencias monetarias a hogares vulnerables. En efecto, se han apropiado 8.243 mm de pesos para la atención en salud; 5.221 mm de pesos en distintos apoyos a la nómina, como el programa PAEF, subsidio a la prima y apoyo a trabajadores con contrato suspendido; 4.231 mm de pesos en asistencia humanitaria¹²⁰, y se tienen otros recursos por un monto total de 7.675 mm de pesos¹²¹. En total, los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación alcanzan los 25.370 mm de pesos. El FOME contempla

¹¹⁹ Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹²⁰ Los recursos que se incluyen en este rubro se distribuyen de la siguiente manera: 1.466 mm de pesos de tres giros del Programa de Ingreso Solidario, tres giros extraordinarios de programas sociales distribuidos en 1.187 mm de pesos de Familias en Acción, 417 mm de pesos de Colombia Mayor y 305 mm de pesos de Jóvenes en Acción, 400 mm de pesos de compensación de IVA y otras medidas para la atención de la población vulnerable por 516 mm de pesos, que incluyen apoyo a la financiación de los beneficios económicos del mecanismo de protección al cesante, lista de espera Colombia Mayor, asistencia colombianos en el exterior y asistencia humanitaria alimentaria.

¹²¹ Recursos solicitados, pendientes por afectación.

adicionalmente recursos por 6.326 mm de pesos que no corresponden a transacciones de gasto fiscal, pero sí de usos para atender la emergencia¹²².

Fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades territoriales

El Gobierno nacional ha sido consciente de que la crisis sanitaria originada por la pandemia del COVID-19 incide directamente en las finanzas gubernamentales de todos los niveles. En el corto plazo genera problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales y desequilibrios en la financiación de su estructura de gastos; además, impone restricciones en materia de endeudamiento para 2021 y 2022. En respuesta a ello, se han tomado medidas para contribuir a que las entidades territoriales cuenten con medios para enfrentar y amortiguar las dificultades financieras mencionadas.

La expedición del Decreto 461 de 2020¹²³ y el Decreto 678 de 2020¹²⁴ tiene como objetivo mejorar la liquidez en los años 2020, 2021 y 2022, a través de créditos de tesorería, el uso de los recursos del balance o la reorientación de algunos gastos financiados con ingresos corrientes de libre destinación. Es indudable, según la DGAF¹²⁵, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la caída en los ingresos y las mayores obligaciones podrían conllevar retos en términos de la disciplina fiscal emanadas de la Ley 617 de 2000¹²⁶ y la Ley 358 de 1997¹²⁷. Razón por la cual Decreto 678 de 2020 flexibilizó el cumplimiento de dichos indicadores para favorecer el financiamiento de las entidades territoriales y suspendió algunas de las medidas que se tomarían debido a la posibilidad de incumplimiento de las normas mencionadas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaboró y puso a disposición de todos los secretarios de hacienda del país una herramienta que les ayuda a estimar las afectaciones

¹²² Estos corresponden al financiamiento de servicios públicos domiciliarios para estratos del 1 al 4, y medidas para la reactivación económica por medio de Bancóldex y Findeter, principalmente. Todas estas transacciones corresponden a la adquisición de activos financieros por parte del GNC.

¹²³ Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

¹²⁴ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

¹²⁵ Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del Covid-19 para las entidades territoriales". Bogotá, mayo 18 de 2020.

¹²⁶ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹²⁷ Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

que tendrían las entidades en los ingresos, en los gastos y en los límites vigentes sobre Gastos de Funcionamiento y capacidad de endeudamiento por cuenta del COVID-19. Además, se expidieron diversas normas, entre las cuales el Decreto 678 de 2020 se constituye en el instrumento de política que ofrece alternativas concretas para que las entidades puedan enfrentar y mitigar las dificultades mencionadas con medidas que incluyen:

- Ampliar el alcance que tenía el Decreto 461 de 2020 respecto a la reorientación de rentas con destinación específica, recursos del balance y excedentes financieros o utilidades de empresas para atender la emergencia.
- Incremento del 8,33 % al 15 % el límite de los ingresos presupuestados para los créditos de tesorería como proporción de los ingresos corrientes y ampliar la posibilidad de pago hasta 31 de diciembre de la vigencia siguiente.
- Dar vía libre a créditos de reactivación económica y facilitar su trámite mediante el incremento transitorio del indicador de sostenibilidad de la Ley 358 de 1997¹²⁸ (deuda/ingresos corrientes) del 80 % al 100 %.
- Remover restricciones o “sanciones” para las entidades territoriales que incumplen los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000¹²⁹ derivadas de disminución de ICLD por causa de la crisis.
- Brindar alivios a contribuyentes mediante la concesión de facultades para diferir pago de tributos territoriales en 12 cuotas (hasta junio 2021), recuperación de cartera sin intereses, con reducciones de capital y con posibilidad de pagos hasta mayo de 2021.
- Ofrecer la posibilidad de desahorro extraordinario de recursos del Fonpet.

Adicionalmente, el Decreto 512 de 2020¹³⁰ también otorgó a los mandatarios locales la potestad para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la emergencia. Asimismo, el Decreto 441 de 2020¹³¹ estableció que las entidades territoriales, para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar los recursos del SGP-APSB

¹²⁸ Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

¹²⁹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹³⁰ Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹³¹ Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

para financiar medios alternos de aprovisionamiento que cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

En cuanto al Sistema General de Regalías, el Acuerdo 58 de 2020 estableció requisitos y lineamientos especiales para la destinación de sus recursos y la aprobación de proyectos de inversión orientados a conjurar las causas la emergencia económica, social y ecológica. En este sentido, el Decreto Legislativo 513 de 2020¹³², estableció que las etapas correspondientes a la priorización y aprobación, antes llevadas a cabo por los OCAD, así como la ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y fondo de compensación del 40 %, con los que se financiarán dichos proyectos. Adicionalmente, la secretaría técnica del OCAD, función ejercida por el DNP hará la verificación de requisitos de los proyectos que pretendan su financiación con recursos del Fondo de compensación regional del 60 % y el Fondo de Desarrollo Regional.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo 683 de 2020¹³³ modificó los plazos para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales para la vigencia 2020-2023 hasta el 15 de julio de 2020. Este tiempo adicional busca que se puedan incluir en los procesos de planeación de las entidades territoriales ajustes relacionados con las medidas de emergencia generadas por la pandemia, así como también permitir la realización de los ejercicios de participación ciudadana que exige la ley.

5.4. Escenario de transición hacia la reactivación económica: estrategia de pruebas, rastreo y aislamiento selectivo sostenible (PRASS)

Las medidas sanitarias no son forzosamente antagónicas a las económicas. Chang y Velasco (2020) señalan que las medidas económicas pueden ser complementarias con las sanitarias. La tesis central de los autores es que la magnitud de la crisis no es enteramente exógena. En este orden de ideas, la estrategia óptima debe consistir en el balance adecuado entre las restricciones que prevengan una expansión rápida del virus, sin que ello lleve a costos económicos insostenibles, que además de tener consecuencias inmediatas para el bienestar social, también restarían efectividad de las medidas sanitarias.

Acemoglu et al. (2020) formulan una extensión al modelo estándar SIR (Susceptible-Infected-Recovered) con grupos heterogéneos, de suerte que permite modelar las tasas

¹³² Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹³³ Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

diferenciales de infección, hospitalización y fatalidad, con el fin de establecer la política óptima por grupos etarios. Calibrando el modelo a los parámetros aplicables a Estados Unidos, los autores encuentran que las políticas diferenciadas de aislamiento tienen resultados mucho más favorables que la mejor de las políticas de aislamiento uniforme. Además, se encuentra evidencia sólida a favor de la optimalidad de establecer como estrategia las políticas focalizadas a limitar interacciones físicas e incrementar el testeo y el aislamiento de las personas infectadas para minimizar simultáneamente el número de muertes y la magnitud de las pérdidas económicas. En esa línea, Kucharski et al. (2020) establecen que la combinación de medidas más efectiva para controlar la transmisión de casos de COVID-19 es la de aislamiento social moderado de la mano de cuarentena en hogares con casos confirmados y técnicas de rastreo y testeo de contactos realizados por infectados. Estos datos parten de la realización del modelo matemático en el que se analiza los patrones de contacto y posible transmisión de contactos de más de 40.000 individuos en el Reino Unido

Por su parte, Salanthé et al. (2020) analizan la importancia del testeo, el rastreo de contactos y el aislamiento de casos confirmados como herramienta para suprimir (es decir que el índice de transmisión R sea menor a 1) el nivel de contagio en el país. Tomando las lecciones del caso exitoso de Corea del Sur, se demuestra cómo a pesar de que en el corto plazo las estrategias de testeo, rastreo y aislamiento de casos confirmados representan costos elevados, en el largo plazo, logran reducir el costo económico y social del aislamiento social. Por lo tanto, se concluye que esta estrategia permite mantener un nivel relativo de apertura social y económica mientras minimiza el daño a la salud general en la población.

Finalmente, con respecto a la efectividad del rastreo de contactos, Bilinski et al. (2020) evalúan, a través de un modelo epidemiológico simple, la efectividad de rastreo de contactos, con el fin de modificar algunas de las restricciones asociadas al distanciamiento físico. Se concluye que, para maximizar los beneficios del rastreo de contactos se requiere asegurar una cobertura de al menos el 50 %, tanto en la detección de los casos sintomáticos no vinculados a un caso ya registrado, como en el seguimiento exitoso de los contactos. Asimismo, los beneficios del rastreo de contactos podrían mejorarse con el testeo de todos los contactos en lugar de solo aquellos con síntomas y mediante políticas para promover el aislamiento voluntario.

5.4.1. Definición

El aislamiento generalizado se utiliza para preparar y ampliar la capacidad de los sistemas de salud para responder a las necesidades que implican una pandemia, como es el caso de la generada por el virus SARS-COV-2. Sin embargo, tal y como se mostró en la sección anterior, en el mediano plazo se evidencia la necesidad de diseñar esquemas que

ayuden en los procesos de reactivación económica y minimicen las pérdidas económicas y sociales.

Las experiencias internacionales muestran que varios países han diseñado estrategias de rastreo manual y tecnológico para lograr cortar las cadenas de contagio. Países como Corea del Sur ha expandido las capacidades de sus laboratorios y ha implementado un esquema exhaustivo de rastreo de contactos de la mano de agencias gubernamentales, empresas de tecnología y crediticias y, al igual que Islandia, han hecho del esquema de Testing, Tracing and Isolation (TTI) el pilar de su estrategia de lucha contra la pandemia. En esa misma línea, Alemania definió que cada región debe contar con mínimo 5 rastreadores por cada 20.000 habitantes, Reino Unido inició con un equipo de 25.000 rastreadores. Adicionalmente, se desarrollaron aplicaciones móviles que coadyuvan en el proceso de rastreo.

Mckinsey (2020) muestra que los programas de testeo, rastreo y aislamiento pueden llegar a ser altamente costo-efectivos, por esta razón este esquema están siendo utilizados en las fases de reapertura económica en países como Estados Unidos y Alemania. Así mismo, han sido incluidos dentro de las recomendaciones y lineamientos de la Organización Mundial de la Salud, el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en inglés) y otras organizaciones de salud pública.

En esa línea y siguiendo la literatura y experiencias internacionales, se propone implementar la estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS) como esquema de transición para potenciar la reactivación económica. Esta estrategia será transversal al proceso de reactivación económica y permitirá superar el antagonismo que ha generado la pandemia entre salud y economía.

Esta estrategia se debe enfocar en tres frentes: (i) estabilizar una operación que garantice la mayor cantidad de pruebas PCR diarias para maximizar la identificación de positivos; (ii) escalar los esfuerzos de rastreo de contactos por medio de rastreo masivo y sistemático, (iii) aislar de manera selectiva a los casos positivos y sus contactos y mitigar las barreras que limitan el cumplimiento estricto del aislamiento.

Con respecto al componente 1 de la estrategia, actualmente las pruebas se vienen aplicando en su mayoría en los pacientes sintomáticos que ocasionan un valor cercano al 40 % de los contagios. El PRASS debe propender por incluir más portadores que no han desarrollado síntomas (presintomáticos), los cuales se estima generan alrededor de 45 % de las infecciones. El segundo componente se enfocará en reducir la tasa de contagio, que al comienzo de la pandemia era alrededor de 2,7 y ahora es de 1,3. El PRASS debe aunar esfuerzos para lograr una tasa igual o menor a uno. Finalmente, la identificación y

aislamiento del contagiado y sus contactos durante 14 días permitirá romper con la cadena de contagio.

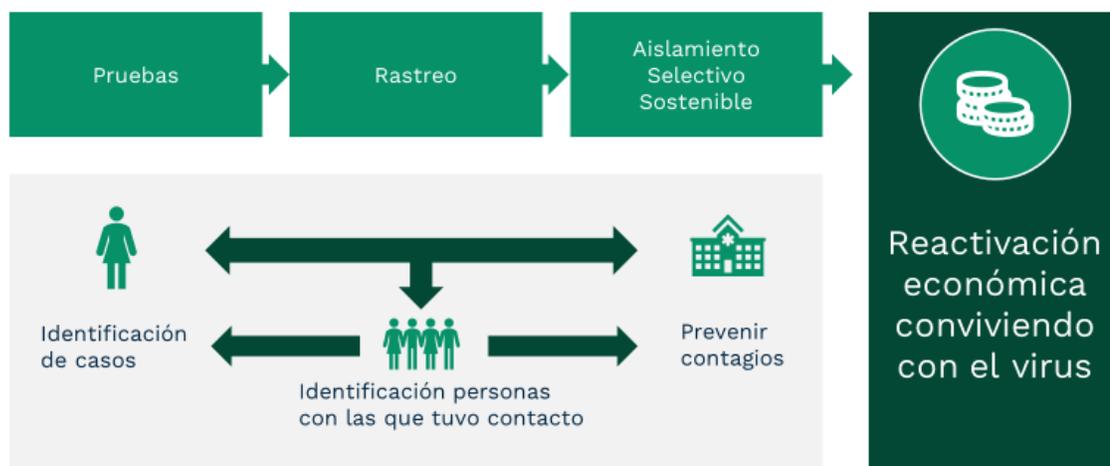
Para lograr la efectividad del componente del aislamiento selectivo sostenible, es necesario identificar todas las barreras que impiden que los contactos de alto riesgo cumplan de manera estricta el aislamiento y, posteriormente, definir la oferta que ayuden a resolver cada una de las barreras. Teniendo en cuenta que la efectividad de este componente depende de la oportunidad con la que se ofrezcan alternativas a los contactos de alto riesgo, es necesario articular toda la información necesaria para caracterizar y determinar el tipo de ayuda que necesita esta población. De manera paralela, se debe implementar un esquema que, haga complementarias y pertinentes a las necesidades de la estrategia PRASS, algunas transferencias de carácter social, las transferencias otorgadas por el Sistema de Salud y otras creadas en el marco de la emergencia sanitaria y la emergencia económica, social y ecológica. Finalmente, el Ministerio del Trabajo debe explorar las alternativas por medio del Sistema General de Riesgos Laborales para aquellos trabajadores dependientes que, siendo contactos de alto riesgo y al tener que aislarse, no pueden teletrabajar

La estrategia PRASS vinculará a los diferentes entes territoriales y a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) como ejecutores e implementadores, de acuerdo con su capacidad financiera y de gestión, para lo cual se deberán adelantar pilotos que permitan potenciar y ajustar el escalamiento de la estrategia. Adicionalmente, se debe estimar el costo y las capacidades necesarias para la implementación y asegurar los recursos para su implementación efectiva.

El diseño e implementación de la estrategia estará liderada por el Ministerio de Salud, que establecerá los lineamientos para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud en la ejecución de la Estrategia PRASS, apoyará la articulación con las entidades territoriales, la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades conforme a sus competencias. Además, articulará el aseguramiento, en lo que corresponda para la población objeto de la estrategia. Así mismo, apoyará la transferencia o interoperabilidad de información y bases de datos para garantizar la correcta operación del Programa PRASS.

Las entidades que apoyarán este proceso, de acuerdo con sus competencias y procesos misionales son: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Instituto Nacional de Salud, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Gobernaciones y Alcaldías y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Figura 6. Resumen de la estrategia PRASS



Fuente: Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing, Research Paper Published by Oxford University in www.science.org Coronavirus: How to do Testing and Contact Tracing por Tomas Pueyo.

5.4.2. Estrategia de Vacunación COVID-19

Con el fin de lograr acceso oportuno de la población a una vacuna segura y eficaz para prevenir la infección por Sars-CoV-2/Covid-19, el Ministerio de Salud y Protección Social pondrá en marcha una estrategia con múltiples mecanismos de negociación para la adquisición de las dosis necesarias que procuren el abastecimiento del país. Esta estrategia complementa el PRASS, por cuanto permite la adopción de medidas progresivas para lograr la inmunización de la población, mientras se priorizan poblaciones específicas para aplicarles la vacuna.

En la competencia para obtener la vacuna contra el COVID-19 se encuentran más de 164 candidatas en el mundo (OMS, 2020), las cuales deben pasar por diferentes fases, desde la preclínica, hasta su aprobación, antes de que sean distribuidas alrededor del mundo. Con el fin de lograr acceso y suministro temprano de dosis de vacunas al país, es necesario invertir con algún riesgo en la capacidad de producción de algunos de estos proyectos mientras aun están en curso. Dada la competencia internacional por acceso a dosis, el país ha optado por tres alternativas de negociación: (a) mecanismos de negociación directa con los laboratorios más avanzados el desarrollo de la vacuna; (b) mecanismos multilaterales para tener acceso a un portafolio de potenciales vacunas seguras y eficaces a un precio negociado a través de economías de escala; (c) análisis de posibles estrategias de producción propia para una eventual fabricación y/o maquila de dosis en el territorio.

En este sentido el Ministerio de Salud y Protección Social presentará una manifestación de interés al mecanismo multilateral COVAX (COVAX Facility) mediante una carta de intención no vinculante. COVAX es una iniciativa que tiene como objetivo incentivar a los fabricantes de vacunas COVID-19 a proporcionar dosis a precios asequibles para los países en desarrollo, al garantizarles un volumen de compra. Esta es una iniciativa de la Alianza global para vacunas e inmunizaciones – GAVI– que recibe financiación a través de aportes y donaciones de países, organizaciones multilaterales y entidades como CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*). Este mecanismo se fundamenta en el modelo teórico de compromiso de compra anticipada (*Advanced Market Commitment, AMC*), el cual garantiza un precio fijo, cerca al costo marginal, a cambio de una demanda garantizada que incentive la producción¹³⁴. De esta forma, en una primera fase el país recibiría el suministro de suficientes dosis de vacunas para inmunizar a cerca del 20% de la población del país, a medida que estén disponibles y sujeto al éxito de las vacunas.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social realizará negociaciones bilaterales con algunas farmacéuticas, para negociar la compra anticipada de dosis para el país, y revisará la viabilidad de que se realice transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades para la producción local de dosis en 2021, y se revisará la posibilidad de que actores privados puedan participar con recursos y donaciones en este esquema.

5.5. Seguimiento

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) en coordinación con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) definirán el esquema de monitoreo y seguimiento a las medidas establecidas en los decretos suscitados ante la emergencia económica, social y ecológica suscitada por el COVID-19. La definición de dicho esquema comprenderá la priorización de las medidas objeto de seguimiento, la periodicidad para el reporte y los lineamientos para la consolidación y análisis de la información reportada.

El Dapre y el DNP deberán reportar el avance en la definición del esquema de seguimiento de acuerdo con los parámetros establecidos en el formato de plan de acción y seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A.

5.6. Financiamiento

¹³⁴ Este modelo se utilizó para el desarrollo de la vacuna del neumococo en países en desarrollo (Kremer & Snyder., 2020)

Para efectos del cumplimiento de los objetivos establecidos, las entidades involucradas en su ejecución han gestionado y priorizado los recursos necesarios para la financiación de las medidas, en el marco de sus competencias, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y los marcos fiscales pertinentes.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la *Estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas* su correspondiente Plan de Acción y Seguimiento (PAS).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento priorizar recursos para la puesta en marcha del plan de acción, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y en el marco de sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de República (Dapre) diseñar e implementar la estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS), a través de la Gerencia del COVID, con el apoyo del Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Departamento Administrativo de la Presidencia de República (Dapre) definir el esquema de monitoreo y seguimiento de las medidas establecidas en los decretos relacionados con la emergencia económica, social y ecológica causada por el COVID-19. Asimismo, se les solicita priorizar las medidas y decretos que serán objeto de seguimiento a través de dicho esquema.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en formato Excel adjunto.

Anexo B. Medidas tomadas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica

Tabla 6. Medidas de tipo administrativas

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	26-feb	Misión de repatriación de connacionales	Ministerio de Salud y Protección Social	Misión de repatriación de connacionales en riesgo de contagio al nuevo coronavirus COVID-19.
	11-mar	Circular No 0005	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Compromiso con las acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.
	12-mar	Protocolo arribo de naves	Ministerio de Salud y Protección Social	Protocolo de manejo para el arribo de naves de pasajes de tráfico marítimo y fluvial internacional de cualquier país de procedencia.
	12-mar	Directiva 02	Presidencia de la República	Medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19 a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.
	13-mar	Circular No. 12	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones y criterios para radicación de procesos de registro calificado y trámites asociados
	14-mar	Circular 19	Ministerio de Educación Nacional	Circular 19, orientaciones con la ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus.
	16-mar	Circular Externa	Ministerio del Interior	Recomendaciones para atender el proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial.
	16-mar	Circular externa 22-DMI-1000	Ministerio del Interior	Recomendaciones para el uso de medios electrónicos en las sesiones de los concejos municipales y distritales, durante la vigencia de las medidas del Gobierno Nacional para la prevención del COVID-19.
16-mar	Circular DRN No. 031	Registraduría Nacional	Por medio de la cual se suspende de manera temporal y de carácter preventivo la atención presencial al público en la	

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				Registraduría Nacional del Estado Civil y sus sedes y se adoptan otras medidas.
	16-mar	Circular No 07	Fondo Adaptación	Medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19. Trabajo en casa para colaboradores
	16-mar	Circular No 007	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Trabajo remoto.
	16-mar	Congreso de la República	Congreso de la República	Directiva 002 de 2020, medidas preventivas para la contención del COVID-19.
	16-mar	Resolución No 2900	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Se adoptan medidas transitorias y excepcionales en la prestación de los servicios de Bienestar Familiar del ICBF
	16-mar	Circular Externa	Ministerio del Interior	Recomendación para el uso de medios electrónicos en las sesiones de los consejos municipales y distritales, durante la vigencia de las medidas del Gobierno Nacional para la prevención del COVID-19.
	16-mar	Circular Externa 21-DMI-1000	Ministerio del Interior	Recomendaciones para atender el proceso de construcción de los planes de desarrollo territorial.
	17-mar	Resolución No 2953	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Por la cual se adoptan medidas transitorias frente a los trámites de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes
	17-mar	Circular Externa No. 007	Superintendencia Financiera de Colombia	Instrucciones prudenciales para mitigar los efectos derivados de la coyuntura de los mercados financieros y la situación de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, en los deudores del sistema financiero.
	17-mar	Circular No. 0007	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Lineamientos a seguir y tener en cuenta frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.
	17-mar	Armada - Circular	Ministerio de Defensa Nacional	Órdenes e instrucciones en la administración y control de talento humano para mitigar el riesgo de contagio y propagación de COVID-19.
	17-mar	Circular Externa No. 008	Superintendencia Financiera de Colombia	Instrucciones relacionadas con el fortalecimiento de la gestión del riesgo operacional ante los eventos derivados de la

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				coyuntura de los mercados financieros y la situación de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.
	17-mar	Circular No 021	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones para el desarrollo de procesos de planeación pedagógica y trabajo académico en casa como medida para la prevención de la propagación del COVID-19, así como para el manejo del personal docente, directivo docente y administrativo del sector educación.
	17-mar	Circular Externa No. 009	Superintendencia Financiera de Colombia	Instrucciones para focalizar los esfuerzos de las entidades vigiladas en la definición e implementación de acciones para mitigar los efectos de la coyuntura de los mercados financieros y la situación de emergencia sanitaria.
	17-mar	Circular 19	Ministerio de Justicia y del Derecho	Medidas de aseo y seguridad; suspensión de comisiones nacionales e internacionales; prohibición de ingreso de visitantes al edificio; autorización de trabajo en casa; reducción de reuniones presenciales; suspensión de atención presencial a ciudadanos, dirigidas a funcionarios, contratistas y directivos de MinJusticia.
	17-mar	Memorando	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Orientación entrega de complementación alimentaria y seguimiento nutricional en la modalidad de 1.000 días para cambiar el mundo como medida de contingencia para la prevención, manejo y contención de la infección respiratoria causada por el COVID-19.
	17-mar	Memorando	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Flexibilización de los servicios de protección ante la emergencia sanitaria por la infección respiratoria COVID-19.
	17-mar	Circular No 021	Ministerio del Trabajo	Medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de COVID-19 y de la declaración de emergencia sanitaria.
	18-mar	Circular No 008	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Trabajo remoto para la contención del COVID-19.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	18-mar	Resolución 0112	Ministerio de Defensa Nacional	Se suspenden términos en investigación jurisdiccionales y administrativas a cargo de la Dirección General Marítima con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria.
	18-mar	Resolución No 0467	Ministerio del Deporte	Se suspenden temporalmente los canales de atención presencial y telefónica en el ministerio del deporte.
	18-mar	Resolución 3005	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Se adopta en el anexo para la prestación de los servicios de Atención a la primera infancia del ICBF
	19-mar	Circular 5516	Ministerio de Defensa Nacional	Seguimiento a trabajadores desde los sistemas de Gestión de seguridad y salud en el trabajo durante la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19.
	19-mar	Circular externa 26-DMI-1000	Ministerio del Interior	Aclaración de la circular 21-DMI-1000, Sobre medidas para atender el proceso de construcción de planes de desarrollo departamental, distrital y municipal.
	19-mar	FAC - Lineamientos	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamiento encaminado para la detección, contención y manejo de COVID-19 en la FAC.
	19-mar	Circular No 23	Ministerio de Educación Nacional	Manejo excepcional y temporal de trámites ante la secretaria general.
	19-mar	Circular 0006	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Directrices y procedimientos para recibir, gestionar, optimizar y priorizar los bienes y servicios ofrecidos al INPEC por parte de las entidades públicas y/o privadas.
	19-mar	Directiva No 02	Ministerio de Educación Nacional	Recomendación de adopción de medidas transitorias para garantizar la continuidad de las sesiones previstas en los cuerpos colegiados
	19-mar	Circular No 002	Policía Nacional de Colombia	Instrucciones institucionales transitorias ante medida administrativas para desarrollar simulacro de aislamiento preventivo por COVID-19.
	19-mar	Circular No. 06	Contraloría General de la República	Orientación de recursos y acciones inmediatas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria ocasionado por el virus COVID-19.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	19-mar	Resolución No 4193	Ministerio de Educación Nacional	Por medio de la cual se suspenden los términos de trámites administrativos del ministerio de Educación Nacional.
	19-mar	Circular 319	Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia	Lineamientos internos para la contención del virus (COVID-19): reportes sobre posibles brotes de virus, horarios flexibles, trabajo en casa, comisiones, contratistas, entre otros.
	20-mar	Radicado 5525	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos para la detección y manejo de casos por los establecimientos de sanidad militar, frente a la eventual introducción del nuevo coronavirus.
	20-mar	Directiva No 03	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones para el manejo de la emergencia por COVID-19 por parte de los establecimientos educativos privados.
	22-mar	Circular No. 8	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Nuevos lineamientos a seguir y tener en cuenta frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, y el aislamiento preventivo obligatorio.
	22-mar	Resolución No 001144	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Por medio de la cual se declara el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en los establecimientos de reclusión del Orden Nacional del INPEC.
	23-mar	Circular	Ministerio de Defensa Nacional	Medidas de protección y prevención para evitar el contagio de COVID-19
	24-mar	Circular 324	Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia	Medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio: jornada laboral virtual, trabajo en casa transitorio.
	24-mar	Radicado No 5616	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos aislamiento domiciliario SSFM.
	24-mar	Resolución 3133	Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia	Medidas para la prestación del servicio público notarial, garantizando el acceso al servicio de personas vulnerables y sujetos de especial protección constitucional.
	24-mar	Resolución No. 0833	Agencia para la Reincorporación y Normalización	Se adoptan medidas para garantizar la continuidad de labores durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional.
	24-mar	Instituto de Casas Fiscales del	Ministerio de Defensa Nacional	Se suspende la actuación y términos en asuntos disciplinarios del instituto de casas fiscales del Ejército.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
		Ejército - Resolución No 073		
	24-mar	Resolución No. 0834	Agencia para la Reincorporación y Normalización	Se autoriza el uso de la firma mecánica en las actuaciones que adelanta la Agencia para la Reincorporación y la normalización.
	24-mar	Resolución No 0940	Ministerio de Defensa Nacional	Se suspenden las fechas a partir de las cuales se efectúan los traslados y encargos de unos funcionarios de la planta de empleados públicos del Ministerio de defensa Nacional al servicio de la Justicia Penal militar en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
	24-mar	Resolución No. 0835	Agencia para la Reincorporación y Normalización	Se modifican las resoluciones Nos, 0767 de 2018, 3065 y 3991 de 2019 mediante la cual se crean y modifican grupos internos de trabajo en la estructura de la agencia para la Reincorporación y la normalización, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones.
	24-mar	Circular No 009	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Nuevos lineamientos operativos frente a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, y la nueva medida de aislamiento preventivo obligatorio Nacional.
	24-mar	Resolución No 04751	Ministerio de Educación Nacional	Se suspenden términos administrativos en los trámites de convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior.
	24-mar	Circular DRN No. 032	Registraduría Nacional	Se modifica la Circular DRN N° 031 y se adoptan lineamientos y acciones preventivas a adoptar frente a la pandemia por Coronavirus (2019-nCov), se autoriza el desarrollo de reuniones no presenciales y se adoptan otras medidas
25 de marzo a 10 de abril	25-mar	Resolución 0945	Ministerio de Defensa Nacional	Se adopta la suspensión de los términos procesales en las actuaciones disciplinarias que adelanta el ministerio de Defensa Nacional.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	25-mar	Circular externa No 10	Fondo Adaptación	Instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento de Orden Público. Lineamientos para colaboradores
	25-mar	Directiva No 06	Ministerio de Educación Nacional	Uso de tecnologías en el desarrollo de programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano.
	25-mar	Armada - Circular	Ministerio de Defensa Nacional	Instrucciones para la promoción y prevención en los ambientes laborales a seguir en las Unidades Militares para la contención del COVID-19.
	25-mar	Circular No 009	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Alcance a circular 008.
	26-mar	Resolución No 0942	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se efectúa una distribución en el presupuesto de gastos de funcionamiento del ministerio de hacienda y crédito público para la vigencia fiscal de 2020.
	26-mar	Circular No 003	Policía Nacional de Colombia	Medidas institucionales transitorias para la aplicación del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y el mantenimiento del orden público y demás normas expedidas.
	27-mar	Circular No 004	Policía Nacional de Colombia	Medidas institucionales transitorias para la administración del talento humano de la Policía Nacional ante la emergencia sanitaria por COVID-19.
	27-mar	Circular No 037	Registraduría Nacional	Se adoptan medidas para la inscripción de nacimientos y defunciones en el Registro Civil durante la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.
	27-mar	Circular Externa 29-DMI-1000	Ministerio del Interior	Uso de medios virtuales para la realización de consulta previa de medidas legislativas y administrativas, para la prevención de contagios COVID-19.
	27-mar	Resolución No 3067	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Se aprueba el anexo técnico para garantizar la prestación de los servicios de protección en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19 y el anexo de la modalidad hogares

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				sustitutos para atención de Niños, Niñas y adolescentes con derechos amenazados o vulnerados durante la emergencia sanitaria COVID-19.
	28-mar	Circular No 02	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Planes departamentales de extensión agropecuaria y registro de usuarios de extensión agropecuaria.
	30-mar	Resolución No 3027	Registraduría Nacional	Se prorroga y/o modifican las medidas adoptadas mediante las circulares Nos DRN 031 de 16 de Marzo de 2020 y DRN 032 de 21 de marzo de 2020, y en las resoluciones Nos 0289 de 18 de marzo de 2020, 3032 de 25 de marzo de 2020, y se derogan aquellas que le sean contrarias, en la Registraduría Nacional del Estado Civil como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19 y se toman otras determinaciones para proteger el trabajo en la Registraduría Nacional del estado civil.
	02-abr	Circular No. 3	Ministerio de Educación Nacional	Seguimiento y control de la operación del Programa de Alimentación Escolar durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el marco de la Resolución 006 de 2020.
	02-abr	Decreto 513	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Ajuste en el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, con prioridad en el sector salud
	02-abr	Resolución 0140	Ministerio de Defensa Nacional	Se suspenden términos en algunas actuaciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de la Dirección General Marítima
	02-abr	Policía Nacional Circular No 005	Ministerio de Defensa Nacional	Instrucciones institucionales transitorias para la aplicación del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020,
	02-abr	Policía Nacional Circular No 006	Ministerio de Defensa Nacional	Instrucciones institucionales transitorias para la prestación del servicio de Policía ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	05-abr	Circular externa No 023	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Cierre fase inicial registro único de damnificados y alto afectados RUDA-COVID-19 – Apoyo gobierno nacional adulto mayor (70 años) fuera de programas asistenciales.
	09-abr	Circular CR-20200059	Ministerio de Defensa Nacional	Recomendaciones situación virus COVID-19 en operaciones marítimas.
11 a 27 de abril	15-abr	Circular Conjunta No. 41	Registraduría Nacional	Se adoptan medidas para la inscripción de nacimientos en el Registro Civil, durante la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.
	15-abr	Decreto 554	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica
	24-abr	Circular 045	Registraduría Nacional	Alcance a la circular 039 en atención al decreto 593
28 de abril a 31 de mayo	30-abr	Decreto 614	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Establecer un único canal oficial de reporte de información de manera nacional durante las emergencias sanitarias
	08-may	Resolución 3473	Registraduría Nacional	Se acogen unas solicitudes y se expide un nuevo calendario electoral para las elecciones de los Consejos Municipales y Locales de Juventud.
	11-may	Resolución 3486	Registraduría Nacional	Se prorrogan las medidas adoptadas mediante la Resolución No. 3241 de 26 de abril de 2020, así como las excepciones adoptadas mediante las Resoluciones 3027 de 30 de marzo y 3070 de 11 de abril de 2020 proferidas con base en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, en la Registraduría Nacional del Estado Civil, como consecuencia de la ampliación del aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto No. 636 de 6 de mayo de 2020.
	21-may	Decreto 683	Ministerio del Interior	Extensión para presentar PDT

Fuente: DNP (2020).

Tabla 7. Medidas de índole comercial

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración de emergencia 17 de marzo	16 de mar	Decreto 411	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Medidas transitorias debido a la emergencia sanitaria relacionada con el COVID-19 con respecto al régimen de zonas francas.
	19 de mar	Decreto 434	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES
	22 de mar	Decreto 462	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se prohíbe la exportación y la reexportación de productos necesarios para afrontar la emergencia sanitaria
25 de marzo a 10 de abril	7 de abr	Decreto 527	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se regula el exceso de inventarios de alcohol carburante para prevenir el colapso de la producción de azúcar en el marco de la emergencia
11 a 27 de abril	15 de abr	Decreto 557	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas
	15 de abr	Decreto 560	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia
28 de abril a 31 de mayo	22 de may	Decreto 686	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se adoptan disposiciones transitorias en materia de sistemas especiales de importación-exportación, consumidor, turismo y zonas francas, para mitigar los efectos causados por la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19
1 a 31 de junio	3 de jun	Decreto 772	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial
	4 de jun	Decreto 797	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se adoptan medidas transitorias en materia de arrendamiento de locales comerciales
	4 de jun	Decreto 820	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se prorroga y modifica el Decreto 527 de 2020: regula el exceso de inventarios de alcohol carburante para prevenir el colapso de la producción de azúcar en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	4 de jun	Decreto 842	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se reglamenta el Decreto Legislativo 560 del 15 de abril de 2020

Tabla 8. Medidas en materia de contratación

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	20 de mar	Decreto 440	Departamento Nacional de Planeación	Se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal
25 de marzo a 10 de abril	31 de mar	Decreto 499	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal
11 a 27 de abril	12 de abr	Decreto 537	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas en materia de contratación estatal relacionadas con: audiencias públicas, suspensión de contratos, uso de instrumentos de agregación de demanda, modificación de contratos, entre otros
	13 de abr	Decreto 544	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez

Fuente: DNP (2020).

Tabla 9. Medidas económicas

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia	13-mar	Decreto 400	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica el Decreto 1068 de 2015. Decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público en lo relacionado con el manejo de los excedentes de liquidez.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
17 de marzo	13-mar	Decreto 399	Ministerio de Minas y Energía	Se modifica el decreto 1073 del 2015, en relación con la sesión de los derechos de los subsidios causados en materia del servicio público de energía eléctrica.
	19-mar	Decreto 438	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas tributarias transitorias que reduzcan el valor en la importación y adquisición de bienes e insumos en el territorio nacional, indispensables para la prestación de los servicios médicos de los pacientes que padezcan el Coronavirus COVID-19; exención del impuesto sobre las ventas -IVA en importación y ventas dentro de territorio nacional de listado de productos
	21-mar	Decreto 444	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se crea el fondo de mitigación de emergencias-FOME
	22-mar	Decreto 461	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales
	23-mar	Decreto 466	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Fondo Nacional de Garantías S.A.
	23-mar	Decreto 468	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A - Bancóldex
25 de marzo a 10 de abril	25-mar	Decreto 473	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con operaciones de crédito público cuya celebración no comprenda la financiación de gastos de inversión.
	28-mar	Resolución 072	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se modifica temporalmente el sistema de fijación de precios y pagos de leche cruda al proveedor
	28-mar	Decreto 492	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías
	28-mar	Resolución 071	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se fija una política de precios de insumos agropecuarios

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	29-mar	Decreto 493	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se adicionan los Decretos 1068 de 2015, Decreto Unico Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de causales de terminación anticipada de la cobertura de tasa de interés otorgada a deudores de crédito de vivienda y locatarios en operaciones de leasing habitacional
	02-abr	Decreto 512	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales
	05-abr	Decreto 519	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación
	06-abr	Decreto 520	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifican y se adicionan artículos de la sección 2 del capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.
	06-abr	Decreto 522	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
	06-abr	Circular Conjunta 01	Ministerio de Minas y Energía	Medidas sanitarias a considerar en los diferentes eslabones de la cadena logística y productiva de los sectores de minas y energía.
	07-abr	Decreto 528	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo
	10-abr	Decreto 535	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA
11 a 27 de abril	15-abr	Circular Normativa	Fondo Nacional de Garantías	Informar sobre los nuevos productos enmarcados dentro del Programa de Garantías denominado "Unidos por Colombia" para respaldar créditos destinados al pago de nóminas de las mipymes con cobertura al 90%.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
		Externa 10		
	15-abr	Decreto 559	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19-en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración
	15-abr	Decreto 576	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas en el sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19
	15-abr	Circular Normati va Externa 11	Fondo Nacional de Garantías	Informar sobre el aumento de cobertura en los productos para Capital de Trabajo del Programa de Garantías denominado "Unidos por Colombia" diseñado como una medida del Gobierno Nacional para contrarrestar el impacto económico desencadenado por el COVID – 19
	15-abr	Decreto 562	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública
	15-abr	Decreto 581	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -Findeter
	15-abr	Decreto 575	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura
	15-abr	Circular Normati va Externa 12	Fondo Nacional de Garantías	Informar sobre los nuevos productos de garantía enmarcados dentro del Programa Especial de Garantías "Unidos por Colombia" para respaldar créditos para Profesionales o Trabajadores Independientes.
	15-abr	Decreto 574	Ministerio de Minas y Energía	Se adoptan medidas en materia de minas y energía
	15-abr	Decreto 572	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	26-abr	Resolución 0498	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se establecen lineamientos para el cumplimiento del numeral 36 del decreto 593 de 2020.
28 de abril a 31 de mayo	08-may	Decreto 639	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se crea el Programa de apoyo al empleo formal -PAEF con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.
	13-may	Decreto 655	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adiciona el parágrafo 5 al artículo 1.6.1.13.2.12. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.
	20-may	Decreto 678	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales
	22-may	Decreto 688	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas tributarias transitorias
1 a 31 de junio	03-jun	Decreto 773	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020
	03-jun	Decreto 774	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020
	04-jun	Decreto 807	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas tributarias y de control cambiario transitorias
	04-jun	Decreto 809	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se autoriza al Fondo de Sostenibilidad Financiera del Sector Eléctrico (FONSE) a realizar operaciones de crédito público para garantizar los procesos de toma de posesión a cargo del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios afectados por la emergencia sanitaria
	04-jun	Decreto 810	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica
	04-jun	Decreto 811	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se establecen medidas relacionadas con la inversión y la enajenación de la participación accionaria del Estado
	04-jun	Decreto 813	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020
	04-jun	Decreto 816	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se establecen normas relacionadas con la administración del Fondo Nacional de Garantías S.A. -FNG,
	04-jun	Decreto 817	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se establecen las condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por parte de empresas afectadas
	04-jun	Decreto 819	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio

Fuente: DNP (2020).

Tabla 10. Medidas en educación

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia	16-mar	Circular 01	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones técnicas y administrativas para la orientación del programa de alimentación escolar frente a la modificación del calendario escolar
	17 de marzo	Circular 020	Ministerio de Educación Nacional	Ajustes al Calendario Académico de Educación Preescolar, Básica y media. Medidas adicionales y complementarias para el manejo, control y prevención del Coronavirus
25 de marzo a 10 de abril	25-mar	Directiva 05	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones para la implementación de estrategias pedagógicas de trabajo académico en casa y la implementación de una modalidad de complemento alimentario para consumo en casa
	06-abr	Directiva 7	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones para manejo de la emergencia por COVID-19 en la prestación privada del servicio de Educación Inicial.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	06-abr	Directiva 8	Ministerio de Educación Nacional	Alcance de las medidas tomadas para la atención de la emergencia del COVID-19 en Educación Superior y Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
	07-abr	Directiva 10	Ministerio de Educación Nacional	Orientaciones adicionales a colegios privados a propósito de la prestación del servicio educativo
11 a 27 de abril	22-abr	Directiva Ministerial 04	Ministerio de Educación Nacional	Uso de tecnologías en el desarrollo de programas académicos presenciales
28 de abril a 31 de mayo	13-may	Decreto 660	Ministerio de Educación Nacional	Por el cual se dictan medidas relacionadas con el calendario académico para la prestación del servicio educativo

Fuente: DNP (2020).

Tabla 11. Medidas en materia judicial y jurisdiccional

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	12-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11516 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se suspenden los términos de la revisión de tutelas en la Corte Constitucional
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	15-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11517 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020
	16-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11518 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública
	16-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11519 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se declara la urgencia manifiesta y se autoriza una contratación
	18-mar	Resolución 03963	Ministerio de Educación Nacional	Se suspenden los términos legales dentro de las investigaciones administrativas adelantadas por el Ministerio de Educación

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				Nacional en contra de las instituciones de educación superior por motivos de salubridad pública.
	18-mar	Resolución 02892	Registraduría Nacional	Se suspenden términos en las actuaciones administrativas, sancionatorias, disciplinarias y de cobro coactivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil
	19-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11521 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se proroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública
	22-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11526 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se proroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública
	22-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11527 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en la Corte Constitucional
	22-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11528 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se suspenden términos de actuaciones administrativas en la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y direcciones seccionales de administración judicial
	23-mar	Decreto 469	Ministerio de Justicia y del Derecho	Medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
25 de marzo a 10 de abril	25-mar	Acuerdo No. PCSJA20-11529 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos.
	27-mar	Decreto 487	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición: 1. Suspender por 30 días los términos del trámite de extradición.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	28-mar	Decreto 491	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas
	11-abr	Acuerdo No. PCSJA20-11532 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública
	14-abr	Decreto 546	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación
11 de abril a 30 de mayo	15-abr	Decreto 567	Ministerio del Trabajo	Se adoptan medidas para proteger los derechos fundamentales de los niños, las niñas y los adolescentes y se asignan a los procuradores judiciales de familia funciones para adelantar los procesos de adopción, como autoridades jurisdiccionales transitorias
	15-abr	Decreto 564	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia
	25-abr	Decreto 595	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se reglamenta el Decreto Legislativo 487 del 27 de marzo de 2020
	25-abr	Acuerdo No. PCSJA20-11546 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	30-abr	Acuerdo No. PCSJA20-11548 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para algunos juzgados y centros de servicios de ejecución de penas y medidas de seguridad
	07-may	Acuerdo No. PCSJA20-11549 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor
	22-may	Acuerdo No. PCSJA20-11556 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor
	04-jun	Decreto 804	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales
	05-jun	Acuerdo No. PCSJA20-11567 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor
1 a 31 de junio	19-jun	Acuerdo No. PCSJA20-11581 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre el levantamiento de términos previsto en el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020
	27-jun	Acuerdo No. PCSJA20-11594 DE 2020	Consejo Superior de la Judicatura	Por medio del cual se regula la remisión de expedientes de tutela a la Corte Constitucional para el trámite de su eventual revisión
	04-jun	Decreto 806	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia

Fuente: DNP (2020).

Tabla 12. Medidas en materia de orden público

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	10-mar	Circular externa 011	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	comendaciones para la contención de la epidemia por el nuevo coronavirus en los sitios y eventos de alta afluencia de personas
	12-mar	Resolución 385	Ministerio de Salud y Protección Social	Declaración de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus.
	13-mar	Decreto 402	Ministerio del Interior	Por el cual se adoptan las medidas para la conservación del orden público. Cierre de los pasos terrestres y fluviales autorizados de frontera con la República Bolivariana de Venezuela a partir del 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.
	16-mar	Resolución 080	Instituto Colombiano de Antropología e Historia	Se prohíbe el ingreso de visitantes a los Parques Arquelógicos de: San Agustín, Alto de piedras, Tierradentro, Teyuna, Ciudad Perdida, y Santa María de La Antigua del Darién.
	16-mar	Decreto 412	Ministerio del Interior	Se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones.
	17-mar	Decreto 417	Presidencia de la República	Se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional.
	17-mar	Circular externa 7933-DMI-1000	Ministerio del Interior	Directrices para la gestión del orden público en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.
	18-mar	Resolución 453	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				del COVID-19 y se dictan otras disposiciones.
				Por la cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
				1. La dirección del manejo del orden público estará en cabeza del presidente de la República. 2. Las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República en materia de orden público se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.3. Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República .4. Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. 5. Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales
	18-mar Decreto 418		Ministerio del Interior	

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				y distritales en materia de orden público deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.
	18-mar	Decreto 420	Ministerio del Interior	Se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria
	19-mar	Circular 08	Fondo Adaptación	Medidas transitorias para garantizar el orden público en el distrito capital.
	19-mar	Circular externa 25-DMI-1000	Ministerio del Interior	Instrucciones para la expedición de medidas en materia de orden público en el marco del decreto 418 del 18 de marzo del 2020.
	19-mar	Circular externa	Ministerio del Interior	Instrucciones para la expedición de medidas en materia de orden público en el marco del decreto 418 del 18 de marzo del 2020.
	19-mar	Agenda 002 DEL 2020 - COVID-19	Ministerio de Defensa Nacional	Ejército - Evidencias Covid-19 del 19 de marzo de 2020.
	20-mar	Decreto 439	Ministerio de Transporte	Se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.
	22-mar	Decreto 457	Presidencia de la República	Se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Extensión del aislamiento preventivo obligatorio hasta el 13 de abril

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	22-mar	Fuerzas Militares - Radicado No. 5527	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos encaminados para la detección, Contención y manejo de COVID-19, en el SSFM.
	08-abr	Circular 039	Registraduría Nacional	Alcance a la circular 036 en atención al decreto 531 del 8 de abril de 2020
25 de marzo a 10 de abril	08-abr	Decreto 531	Ministerio del Interior	Se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Extensión del aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril
11 a 27 de abril	11-abr	Decreto 536	Ministerio del Interior	Se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Modificar el artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el sentido de eliminar el parágrafo 5. (horario para comercialización de productos de primera necesidad y gastronomía mediante comercio electrónico).
	13-abr	Decreto 541	Ministerio de Defensa Nacional	Se adoptan medidas especiales en el Sector Defensa. 1. Prorróguese el servicio militar obligatorio del personal que actualmente se encuentra en servicio, hasta por el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	14-abr	Policía Nacional Circular No 008	Ministerio de Defensa Nacional	Medidas institucionales transitorias para la aplicación del Decreto 531 de 08 de abril de 2020
	24-abr	Decreto 593	Ministerio del Interior	Se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Extensión del aislamiento preventivo obligatorio hasta el 11 de mayo
	06-may	Decreto 636	Ministerio del Interior	Se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Extensión del aislamiento preventivo obligatorio hasta el 25 de mayo
28 de abril a 31 de mayo	06-may	Decreto 637	Presidencia de la República	Se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
	22-may	Decreto 689	Ministerio del Interior	Se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020. Extensión del aislamiento preventivo obligatorio hasta el 31 de mayo
	28-may	Decreto 749	Ministerio del Interior	Se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Extensión del aislamiento preventivo obligatorio hasta el 01 de julio
1 a 31 de junio	14-jun	Decreto 847	Ministerio del Interior	Se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020

Fuente: DNP (2020).

Tabla 13. Medidas en salud

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	30-ene	Manual de bioseguridad	Ministerio de Salud y Protección Social	Manual de bioseguridad para prestadores de servicios de Salud que brinden atención en salud ante la eventual introducción de Coronavirus.
	31-ene	Acciones a realizar ante el coronavirus	Ministerio de Salud y Protección Social	Acciones en promoción de la salud, prevención y atención de la Infección Respiratoria Aguda - IRA- ante alerta internacional por Nuevo Coronavirus 2019-nCoV
	04-feb	Supertransporte - Circular Externa 03	Ministerio de Transporte	Lineamientos y acciones preventivas a adoptar frente a las infecciones por Coronavirus.
	11-feb	Circular 0000005	Ministerio de Salud y Protección Social	Directrices para la detección temprana, el control ante la posible introducción del nuevo COVID-19 y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.
	12-feb	Armada - Circular	Ministerio de Defensa Nacional	Acciones para la vigilancia en salud pública intensificada de casos probables de infección Respiratoria aguda grave por nuestro subtipo de COVID-2.
	20-feb	Guía para la repatriación de connacionales	Ministerio de Salud y Protección Social	Guía interinstitucional para la repatriación de connacionales en riesgo de contagio al nuevo coronavirus COVID-19.
	24-feb	Circular 0017	Ministerio del Trabajo	Lineamientos mínimos a implementar de promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención de casos de enfermedad por Coronavirus.
	26-feb	Circular 019 - Aeronáutica Civil	Ministerio de Transporte	Medidas prevención ingreso COVID19.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	27-feb	Orientaciones para manejo de residuos	Ministerio de Salud y Protección Social	Orientaciones para el manejo de residuos generados en la atención en salud ante la eventual introducción de Coronavirus.
	28-feb	Orientación para el tamizaje de viajeros	Ministerio de Salud y Protección Social	Orientación para el tamizaje de viajeros procedentes de zonas con circulación de Coronavirus.
	09-mar	Circular Conjunta No. 11	Ministerio de Educación Nacional	Recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus en el entorno educativo.
	09-mar	Lineamientos	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos encaminados a la contención de brotes, frente al diagnóstico de un caso de infección respiratoria aguda por el nuevo Coronavirus en el SSFM.
	10-mar	Circular externa 018	Función Pública, MinSalud, MinTrabajo	Acciones de contención ante el COVID 19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias
	10-mar	Directiva 006	Procuraduría General de la Nación	Implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus en el territorio nacional.
	10-mar	Resolución 000380	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas preventivas en el país por causa del Coronavirus.
	11-mar	Documento 05398	Policía Nacional de Colombia	Directrices institucionales frente a un caso de infección respiratoria aguda por el nuevo COVID-19 en el subsistema de salud de la Policía Nacional.
	11-mar	Directiva 000004	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Directrices para la prevención e implementación de medidas de control ante casos probables y confirmados de COVID-19
	11-mar	ABECÉ	Ministerio de Salud y Protección Social	ABECÉ Nuevo Coronavirus

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	11-mar	Lineamientos	Ministerio de Salud y Protección Social	Lineamientos para la detección y manejos de casos por los prestadores de servicios de salud frente a la introducción de coronavirus.
	11-mar	Circular conjunta 000001	Ministerio de Transporte	Directrices para la prevención, detección y atención ante un caso de coronavirus (COVID-19)
	12-mar	Circular No 002	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Recomendaciones generales e instrucciones para la prevención, el manejo y la contención de la infección respiratoria aguda por el Coronavirus COVID-19, en los servicios de Bienestar Familiar ICBF
	12-mar	Circular Externa 12	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Directrices para la contención de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus (COVID-19) en el entorno hotelero
	12-mar	Resolución 385	Ministerio de Salud y Protección Social	Declaración de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus.
	12-mar	Circular interna 2020 – 18 – DMI – 1000	Ministerio del Interior	Directrices transitorias para trabajo virtual en casa para servidores públicos del ministerio del interior y entidades adscritas y vinculadas.
	12-mar	Comunicado 12	Ministerio del Interior	Adopción de medidas para evitar propagación de Coronavirus durante los servicios religiosos y actos litúrgicos.
	12-mar	Manejo, traslado y disposición final de cadáveres	Ministerio de Salud y Protección Social	Orientaciones para el manejo, traslado y disposición final de cadáveres por Coronavirus.
	13-mar	Armada - Circular	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos a seguir ante riesgo de contagio y propagación COVID-19 en personal militar en proceso de retorno de comisión en el exterior.
	13-mar	Circular externa 0015	Ministerio del Interior	Recomendaciones para la prevención contención y mitigación de coronavirus en grupos étnicos, pueblos indígenas, las comunidades Negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblo RROM.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	13-mar	Circular Conjunta No. 0029	Registraduría Nacional - Consejo Nacional Electoral	Acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.
	14-mar	Circular 001	Ministerio de Cultura	Lineamientos para la prevención de la propagación del Covid-19 en espacios de uso cultural: bibliotecas, casa de cultura, museos, teatros, parques arqueológicos, archivos públicos, instituto CARO y escuelas taller.
	16-mar	Lineamientos - GIPS06	Ministerio de Salud y Protección Social	Lineamientos para el manejo del aislamiento domiciliario, frente a la introducción del sars-cov-2 (covid-19) a Colombia.
	16-mar	Lineamientos - GIPS07	Ministerio de Salud y Protección Social	Limpieza y Desinfección en Servicios de Salud ante la introducción del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) a Colombia.
	16-mar	Circular 02	Ministerio de Transporte	Directrices de prevención, detección y atención ante un caso de coronavirus (covid-19) dirigida a concesiones para el modo de transporte aéreo, aerolíneas, interventorías, administradores de infraestructura concesionada y no concesionada, y superintendencia de transporte.
	16-mar	Senado de la República	Senado de la República	Comunicación, medidas para la contención del COVID-19.
	17-mar	Circular 0005	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Medidas para la contención del COVID 19 en los servidores penitenciarios y contratistas.
	18-mar	Resolución 0113	Ministerio de Defensa Nacional	Por medio de la cual se adiciona el Título 2 a la parte 3 de REMAC 8, Disposiciones especiales y transitorias, en el sentido de autorizar a los capitanes de puerto a designar zonas de fondeo de cuarentena dentro de su jurisdicción como medida de emergencia

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				con el fin de prevenir y evitar la propagación del COVID-19 y por el tiempo que dure la crisis.
	18-mar	Radicado 5443	Ministerio de Defensa Nacional	órdenes e instrucciones con respecto a SARS CoV-2.
	18-mar	Fuerzas Militares - Radicado No. 5444	Ministerio de Defensa Nacional	Órdenes e instrucciones con respecto al COVID-19.
	18-mar	Circular No 001	Policía Nacional de Colombia	Medidas preventivas y de contención transitorias
	19-mar	Circular externa 09	Fondo Adaptación	Canales virtuales habilitados para la atención al ciudadano por situación de COVID-19.
	19-mar	Armada - Circular del 19 de marzo	Ministerio de Defensa Nacional	Recomendación para la prevención temprana del COVID-19 en el teatro de operaciones Armada Nacional de Colombia.
	19-mar	Resolución no 0121	Fondo Adaptación	Se adoptan medidas transitorias por motivos de la preservación de la salud pública y mitigación del riesgo en torno al COVID-19, y se suspenden términos procesales en las actuaciones disciplinarias del Equipo de Trabajo de control disciplinario interno del Fondo Adaptación.
	19-mar	FAC - Directiva Transitoria No 12	Ministerio de Defensa Nacional	Emergencia sanitaria COVID-19.
	20-mar	Circular 0007	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Medidas Preventivas de seguridad - alistamiento personal CCV.
	22-mar	Fuerzas Militares - Radicado No 5528	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos encaminados para la detección, contención y manejo de COVID-19, en el SSFM.
	22-mar	Orientaciones para la prevención	Ministerio de Salud y Protección Social	Orientaciones para la prevención, contención y mitigación del coronavirus Covid-19 en personas adultas mayores, centros de vida, centros día, y

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				centros de protección de larga estancia para adultos mayores.
	24-mar	Fuerzas Militares Radicado No. 5615	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos salud mental ante pandemia COVID-19, abordaje en el SSFM.
	24-mar	Fuerzas Militares - Radicado No. 5526	Ministerio de Defensa Nacional	Lineamientos encaminados para la detección, contención y manejo de COVID-19 en el SSFM.
25 de marzo a 10 de abril	25-mar	Decreto 476	Ministerio de Salud y Protección Social	Se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones. Facultades al Ministerio de Salud para flexibilizar requisitos, así como facultades especiales al INVIMA
	28-mar	Resolución 520	Ministerio de Salud y Protección Social	Se establecen los requisitos para la fabricación de antisépticos y desinfectantes de uso externo categorizados como medicamentos, para el uso en la emergencia declarada por el COVID-19.
	06-abr	Policía Nacional Circular No 007	Ministerio de Defensa Nacional	Aislamiento preventivo en reserva estratégica para el personal uniformado de la Policía Nacional.
11 a 27 de abril	12-abr	Decreto 538	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud. Autorización transitoria para la prestación de servicios de salud, medidas para contratar IPS, gestión de UCI, entrega de recursos del MSPS y ET a los prestadores de servicios de salud, trámites de proyectos de inversión, plataformas tecnológicas para las actividades de salud, entre otros.
	13-abr	Decreto 539	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
28 de abril a 31 de mayo	24-abr	Resolución 666	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia Coronavirus COVID-19.
	24-abr	Resolución 0675	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control de riesgo del COVID-19 en la industria manufacturera.
	27-abr	Decreto 600	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adiciona el artículo 2.5.2.2.1.21 al Decreto 780 de 2016 en relación con el uso transitorio, por parte de las EPS, de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, títulos de renta fija y depósitos a la vista, que forman parte de la reserva técnica.
	29-abr	Decreto 607	Ministerio de Salud y Protección Social	Se corrigen errores formales en el Decreto Legislativo 538 de 2020,
	30-abr	Decreto 611	Función Pública	Se autoriza el pago de horas extras, dominicales y festivos a los servidores del Instituto Nacional de Salud
	08-may	Resolución 735	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID 19 en la prestación de los servicios de centros de llamada, centros de contacto, centros de soporte técnico, centros de procesamiento de datos, centro de servicios compartidos, incluidos los <i>business process outsourcing</i> , y en los servicios domiciliarios, mensajería y plataformas digitales.
	09-may	Resolución 737	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adopta el protocolo de bioseguridad para la prevención del Coronavirus COVID 19 en las siguientes actividades empresariales y de apoyo; mantenimiento y reparación de computadores y equipos de comunicaciones; reparación de muebles y

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				accesorios para el hogar, y lavado y limpieza, incluida la limpieza en seco de productos textiles y de piel (solo para domicilios), divisiones descritas con la Clasificación Internacional Industrial Uniforme: CIU 951, 9524 Y 9601.
1 a 31 de junio	04-jun	Decreto 800	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas para el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y mantener la afiliación al mismo de quienes han perdido la capacidad de pago, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Fuente: DNP (2020).

Tabla 14. Medidas en materia social

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	01-mar	Lineamientos de prevención de contagio por Covid-19	Ministerio de Salud y Protección Social	Lineamientos de prevención de contagio por Covid-19 y atención en salud para las personas con discapacidad, sus familias, las personas cuidadoras y actores de la salud.
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	13-mar	Resolución No. 407	Ministerio de Salud y Protección Social	Se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.
	16-mar	Circular No. 003	Ministerio de Cultura	Recomendaciones para los espacios culturales en el territorio a cargo de municipios, departamentos, resguardos indígenas y comunidades afro.
	16-mar	Memorando	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Adopción de medidas de prevención, manejo y contención ante el COVID-19 en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral de niñas y niños de primera infancia y mujeres gestantes en el territorio nacional.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	16-mar	Comunicado	Ministerio del Deporte	Comunicado organismos deportivos del 16 de marzo de 2020.
	17-mar	Memorando	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Operación modalidad generaciones sacúdete frente a la situación de salud pública Nacional.
	17-mar	Memorando	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Operación modalidad para el fortalecimiento de capacidades de niñas, niños y adolescentes con discapacidad y sus familias frente a la situación de salud pública Nacional.
	17-mar	Resolución CRA 911	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia.
	18-mar	Resolución 3000	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Se suspenden términos dentro de los procesos disciplinarios y los procesos administrativos sancionatorios que se adelantan en el ICBF a partir del 18 y hasta el 31 de marzo de 2020 en razón a la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional.
	18-mar	Decreto 419	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se reglamenta el artículo 21 de la ley 2010 de 2019 y se adiciona el capítulo 19 al título 1 de la parte 3 del libro 1 del decreto 1625 de 2016 único reglamentario en materia tributario. Compensación del impuesto sobre las ventas - IVA
	19-mar	Memorando	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Directrices para la atención de mi familia, con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria y económica a nivel nacional.
	19-mar	Resolución 3018	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Se prorroga la vigencia de las licencias de funcionamiento para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y sus familias en razón a la emergencia sanitarias declarada en el territorio nacional.
	20-mar	Resolución 470	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan las medidas sanitarias obligatorias de aislamiento preventivo de personas adultas mayores en centros de larga estancia y de cierre parcial de actividades de centros vida y centros día.

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	20-mar	Decreto 441	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal
	22-mar	Decreto 460	Ministerio de Justicia y del Derecho	Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia: 1. Alcaldes y Gobernadores deben garantizar funcionamiento de comisarías de familia 2. Alcaldes podrán suspender función de conciliación extrajudicial en derecho cuando no se cuente con los medios tecnológicos para realizar la audiencia virtual 3. Se faculta a procuradores judiciales de familia para fijar obligaciones provisionales de partes respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio. 4. La Fiscalía General la Nación dispondrá de canales de articulación y orientación permanente para fortalecer funciones policía judicial en las comisarías de familia. 5. Campañas de prevención y estarán continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar al interior de las mismas durante la emergencia.
	22-mar	Decreto 458	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional
	23-mar	Decreto 467	Ministerio de Educación Nacional	Se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX
	23-mar	Decreto 465	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
25 de marzo a 10 de abril	23-mar	Decreto 464	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Se disponen medidas con el fin de atender la situación Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020.
	24-mar	Decreto 470	Ministerio de Educación Nacional	Se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media
	25-mar	Resolución No 006	Ministerio de Educación Nacional	Se modifican transitoriamente “Los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas de programa de alimentación escolar-PAE”
	25-mar	Decreto 471	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se deroga el Título 9 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la política de precios de insumos agropecuarios.
	27-mar	Circular externa 020	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Directrices para el apoyo al adulto mayor por cierre de los centros de vida y día- apoyo gobierno nacional adulto mayor fuera de programas asistenciales.
	27-mar	Decreto 486	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional
	27-mar	Resolución 0232	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Se implementan la herramienta del registro único de damnificados y afectados RUDA-COVID-19 para el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres.
	27-mar	Decreto 488	Ministerio del Trabajo	Se dictan medidas de orden laboral
	28-mar	Decreto 491	Ministerio de Educación Nacional	Se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y se

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.
	31-mar	Decreto 500	Ministerio del Trabajo	Se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público.
	01-abr	Decreto 507	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos. 1. El Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fijarán los listados de productos de primera necesidad, en el marco de sus competencias sectoriales, y conforme a las necesidades que se identifiquen. 2. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE - asumirá la función de hacer seguimiento cada cinco (5) días de precios de los listados de productos de primera necesidad. El DANE entregará un reporte semanal a la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- con la identificación de eventuales variaciones significativas y atípicas. 5. Los gobernadores y alcaldes del país deberán apoyar la función de inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la Superintendencia de Industria y Comercio de aquellas eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos.
	01-abr	Circular No. 2	Ministerio de Educación Nacional	Aclaración del procedimiento establecido para el inicio de operación del PAE en emergencia establecido en la circular 0006 de 2020.
	04-abr	Decreto 518	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación	Se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	04-abr	Decreto 517	Ministerio de Minas y Energía	Se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible
	04-abr	Decreto 516	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida.
	08-abr	Decreto 532	Ministerio de Educación Nacional	Se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior
	09-abr	Decreto 533	Ministerio de Educación Nacional	Se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media.
	13-abr	Decreto 545	Ministerio de Justicia y del Derecho	Se adoptan medidas para suspender temporalmente el requisito de insinuación para algunas donaciones.
11 a 27 de abril	13-abr	Decreto 540	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Se adoptan medidas para ampliar el acceso a las telecomunicaciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 1. Las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, fijas y móviles, serán resueltas por la entidad, pública o privada, competente dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación. 2.E35Durante los cuatro (4) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, estarán exentos del impuesto sobre las ventas (IVA) los beneficios de conexión y acceso a voz e Internet móviles cuyo valor no supere dos (2) Unidades de Valor Tributario - UVT.
	15-abr	Decreto 555	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Se adoptan medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020.
	15-abr	Decreto 565	Ministerio del Trabajo	Se implementa una medida temporal con el fin de proteger los derechos de los beneficiarios del Servicio Social

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
				Complementario, denominado Beneficios Económicos Periódicos BEPS.
	15-abr	Decreto 579	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento
	15-abr	Decreto 580	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo
	15-abr	Decreto 570	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración
	15-abr	Decreto 552	Ministerio del Trabajo	Se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020
	15-abr	Decreto 563	Ministerio de Salud y Protección Social	Se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación
	15-abr	Decreto 553	Ministerio del Trabajo	Se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar
	15-abr	Decreto 561	Ministerio de Cultura	Se adoptan medidas transitorias en materia de cultura
	15-abr	Decreto 558	Ministerio del Trabajo	Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
	16-abr	Resolución No. 7	Ministerio de Educación Nacional	Se modifica la Resolución 0006 de 2020 que expide transitoriamente los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	16-abr	Decreto 582	Ministerio del Trabajo	Se implementan medidas para proteger los derechos de los pensionados, los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS y los beneficiarios del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión -PSAP
	20-abr	Circular Externa 42-DMI-1000	Ministerio del Interior	Derogatoria de la circular externa Cir2020 – 29-DMI-1000
	22-abr	Resolución No. 8	Ministerio de Educación Nacional	Se corrige la Resolución 0007 de 2020 por medio de la cual se expide transitoriamente los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE
28 de abril a 31 de mayo	13-may	Decreto 659	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones
	13-may	Decreto 658	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Se disponen medidas para garantizar la operación de los medios abiertos radiodifundidos y la televisión comunitaria
	19-may	Decreto 677	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF
1 a 31 de junio	03-jun	Decreto 770	Ministerio del Trabajo	Se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual
	03-jun	Decreto 771	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Por el cual se dispone una medida para garantizar el acceso a servicios de conectividad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
	04-jun	Decreto 796	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios
	04-jun	Decreto 798	Ministerio de Minas y Energía	Se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020
	04-jun	Decreto 801	Ministerio del Trabajo	Se crea el auxilio económico a la población cesante
	04-jun	Decreto 802	Ministerio del Trabajo	Se modifica el Decreto Legislativo 558 del 15 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones
	04-jun	Decreto 803	Ministerio del Trabajo	Se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP para el Sector Agropecuario
	04-jun	Decreto 805	Ministerio de Justicia y del Derecho	Por medio del cual se crea un aporte económico temporal de apoyo a los trabajadores de las notarías del país
	04-jun	Decreto 812	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional
	04-jun	Decreto 814	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	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
	04-jun	Decreto 815	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF

Fuente: DNP (2020).

Tabla 15. Medidas en materia de transporte

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia	15-mar	Resolución 00408	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus.
17 de marzo	16-mar	Circular No 011 - ANI	Ministerio de Transporte	Medidas fijadas por el Gobierno Nacional, ante la presencia de la enfermedad COVID-19.
25 de marzo a 10 de abril	26-mar	Decreto 482	Ministerio de Transporte	Se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura: 1. Se crea el Centro de Logística y Transporte con las siguientes facultades: • Adoptar y expedir regulación respecto de las condiciones en las que puedan cooperar o coordinar los diferentes actores del sector transporte. • Autorizar el desembarque de pasajeros en el país, por razones de emergencia humanitaria, caso fortuito, o fuerza mayor; • Autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes, • Adoptar mecanismos de divulgación y comunicación a los usuarios del sector transporte en relación con las medidas de transporte que regirán durante el tiempo que dure la emergencia • Asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Transporte sobre el ejercicio de sus funciones, con el propósito de superar las situaciones de emergencia.
	10-abr	Resolución 0156	Ministerio de Defensa Nacional	Se establecen medidas especiales para el ejercicio y control de las actividades marítimas en el marco de la emergencia sanitaria
11 a 27 de abril	15-abr	Decreto 569	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura
28 de abril a 31 de mayo	30-may	Decreto 768	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura. Transporte de pasajeros individual tipo taxi y reactivación del cobro de peajes

Fuente: DNP (2020).

Tabla 16. Medidas en materia tributaria

Fase	Fecha	Medida	Entidad	Objeto principal
Declaración estado de emergencia 17 de marzo	15-mar	Resolución 00408	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa del nuevo Coronavirus.
	16-mar	Circular No 011 - ANI	Ministerio de Transporte	Medidas fijadas por el Gobierno Nacional, ante la presencia de la enfermedad COVID-19.
25 de marzo a 10 de abril	26-mar	Decreto 482	Ministerio de Transporte	Se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura: 1. Se crea el Centro de Logística y Transporte con las siguientes facultades: • Adoptar y expedir regulación respecto de las condiciones en las que puedan cooperar o coordinar los diferentes actores del sector transporte. • Autorizar el desembarque de pasajeros en el país, por razones de emergencia humanitaria, caso fortuito, o fuerza mayor; • Autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes, • Adoptar mecanismos de divulgación y comunicación a los usuarios del sector transporte en relación con las medidas de transporte que regirán durante el tiempo que dure la emergencia • Asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Transporte sobre el ejercicio de sus funciones, con el propósito de superar las situaciones de emergencia.
	10-abr	Resolución 0156	Ministerio de Defensa Nacional	Se establecen medidas especiales para el ejercicio y control de las actividades marítimas en el marco de la emergencia sanitaria
11 a 27 de abril	15-abr	Decreto 569	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura
28 de abril a 31 de mayo	30-may	Decreto 768	Ministerio de Transporte	Se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura. Transporte de pasajeros individual tipo taxi y reactivación del cobro de peajes

Fuente: DNP (2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Chernozhukov, V., Werning, I. & M. Whinston (2020) "Optimal Targeted Lockdowns in a Multi-Group SIR Model" Documento no publicado
- Agüero, J., Carter, M. y Woolard, I. (2006). The Impact of Unconditional Cash Transfer on Nutrition: The South African Child Support Grant. Southern Africa Labour and Development Research Unit.
- AJ Impact. (2020). IMF: COVID-19 may trigger global recession in 2020. Aljazeera. Recuperado de: <https://www.aljazeera.com/ajimpact/imfcovid-19-global-recession-2020-200323231228113.html>
- Alfaro, L., Chari, A., Greenland, A. y Schott, P. (2020) Aggregate and firm-level stock returns during pandemics, in real time.
- Alon, T. M., Kim, M., Lagakos, D., & VanVuren, M. (2020). How Should Policy Responses to the COVID-19 Pandemic Differ in the Developing World? (No. w27273). National Bureau of Economic Research.
- Alvarez, F. E., Argente, D., & Lippi, F. (2020). A simple planning problem for covid-19 lockdown (No. w26981). National Bureau of Economic Research.
- Baker, S., Bloom, N., Davis, S. y Terry, S. (2020). Covid -induced economic uncertainty. NBER Working Paper Series.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020, 4 21). El impacto del COVID-19 en la demanda de servicios. Retrieved from <https://blogs.iadb.org/>.
- Bayham, J. y Fenichel, E. (2020). Impact of school closures for COVID-19 on the US health-care workforce and net mortality: a modelling study. *The Lancet Public Health*.
- Berger, D., Herkenhoff, K. y Mongey, S. (2020). An SEIR Infectious Disease Model with Testing and Conditional Quarantine. NBER Working Paper Series.
- Bilinski, A., Mostashari, F., & J. Salomon (2020). Contact tracing strategies for COVID-19 containment with attenuated physical distancing. medRxiv.
- Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *Lancet Public Health*.
- Baldwin, R. (2020). The supply side matters: Guns versus butter, covid-style. VOX CEPR Policy Portal, 22.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). Informes COVID-19: La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45335/1/S2000261_es.pdf
- Chang, R., & Velasco, A. (2020). Economic policy incentives to preserve lives and livelihoods (No. w27020). National Bureau of Economic Research.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., & Stepner, M. (2020). Real-Time Economics: A New Platform to Track the Impacts of COVID-19 on People, Businesses, and Communities Using Private Sector Data. Mimeo.
- Continetti, M. (2020). The Social Costs of COVID-19. National Review Magazine.
- Cortés Jorge. (2009). Pandemia de influenza A por nuevo virus H1N1, Revista de la Facultad de Medicina, pp 85-88.
- Cunningham, W. y Malloney, W. (2000). Measuring Vulnerability: Who suffered in the 1995 Mexican Crisis? World Bank.
- DataCrédito. (2018). El crédito y la mujer en Colombia. Bogotá: DataCrédito.
- Dáguer, C. (2018). Vigilantes de la Salud: Un siglo de historia del Instituto Nacional de Salud.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. (29 de 04 de 2020). Obtenido de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/500000-kits-reactivos-se-lograra-multiplicar-a-10000-numero-pruebas-diarias-enfrentar-covid-200429.aspx>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2019). Censo Nacional de Población y Vivienda. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2017). Medición de Pobreza de Tiempo e Ingreso. Bogotá: DANE.

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). La familia, sus riesgos y las estrategias de mitigación Documento de trabajo No. 2015-1. Observatorio de Políticas de las Familias.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-coste del Programa. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Acción Social.
- Eilersen, A. y Sneppen, K. (2020). Estimating cost-benefit of quarantine length for Covid-19 mitigation. MedRxiv.
- Eubank, S., Eckstrand, I., Lewis, B., Venkatramanan, S., Marathe, M., & Barrett, C. L. (2020). Commentary on Ferguson, et al., "Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand". Bulletin of Mathematical Biology, 82, 1-7.
- Farhoudian, A., Baldacchino, A., Clarck, N., Gerra, H., Dom, G., Azarakhsh, M., ... Emran, M. (2020). Covid-19 and substance use disorders: recommendations to a comprehensive healthcare response. Groupe de Recherches et d'Etudes Cliniques sur les Cannabinoïdes.
- Ferguson, N. M., Laydon, D., Nedjati-Gilani, G., Imai, N., Ainslie, K., Baguelin, M., Sangeeta, B Ghani, A. (2020). Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID- 19 mortality and healthcare demand. Imperial College London.
- Fineberg, H., Kim, J., y Shlain, J. (2020). The United States Needs a 'Smart Quarantine' to Stop the Virus Spread Within Families. New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2020/04/07/opinion/coronavirus-smart-quarantine.html>
- Fondo Monetario Internacional. (2020a) World Economic Outlook enero 2020. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/01/20/weo-update-january2020>
- Fondo Monetario Internacional. (2020b) World Economic Outlook abril 2020. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Fondo Monetario Internacional. (2020c) World Economic Outlook junio 2020. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

- Gaviria, A. (2000). ¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis? Coyuntura Social, Fedesarrollo(23).
- Gaviria, A. (2002). Household responses to adverse income shocks in Latin America. *Revista Desarrollo y Sociedad* (49).
- Goolsbee, A., & Syverson, C. (2020). Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020. University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper, (2020-80).
- Guimbeau, A., Menonand, N. y Musacchio, A. (2019). The Brazilian Bombshell? The Long - Term Impact of the 1918 Influenza Pandemic the South American Way.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., & Werning, I. (2020). *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?* (No. w26918). National Bureau of Economic Research.
- Hale, T., Webster, S., Petherick, A., Phillips, T., & Kira, B. (2020). Oxford covid-19 government response tracker. Blavatnik School of Government, 25.
- Heckman, J. (2008). Schools, Skills, and Synapses. *Economic Inquiry*, Western Economic Association International, vol. 46(3), 289-324.
- Hawryluck, L., Gold, W. L., Robinson, S., Pogorski, S., Galea, S., y Styra, R. (2004). SARS Control and Psychological Effects of Quarantine, Toronto, Canada. *Emerging Infectious Diseases*, 10(7), 1206–1212.
- Holzmann, R., y Jørgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1)al para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1)
- Ibañez, A. y Moya, A. (2009) Do conflicts create poverty traps? Asset losses and recovery for displaced households in Colombia. MICROCON Research Working Paper 10.
- Instituto Nacional de Salud. (2020). Boletín Epidemiológico. Disponible en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Paginas/Vista-Boletin-Epidemilogico.aspx>
- Instituto Nacional de Salud. (2007). *Plan de prevención y mitigación del impacto de una pandemia de Influenza Aviar en Colombia*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/>
- Jamieson-Lane, A., y Cytrnbaum, E. (2020). The Effectiveness of Targeted Quarantine for Minimising Impact of COVID-19. MedRxiv.

- Jaume, D., y Willen, A. (2018). Oh Mother: The Neglected Impact of School Disruptions. Norges Handelshoyskole. Centre for Experimental Research of Fairness, Inequality and Rationality.
- Jeong, H., Yim, H. W., Song, Y.-J., Ki, M., Min, J.-A., Cho, J., & Chae, J.-H. (2016). Mental health status of people isolated due to Middle East Respiratory Syndrome. *Epidemiology and Health*, (38).
- Johns Hopkins Center for Health Security. (2020). COVID-19. Disponible en: <https://myemail.constantcontact.com/COVID-19-Updates-March-19.html?soid=1107826135286&aid=alghgrXKPkE>
- Jordá Ó., Singh, S. y Taylor, A. (2020). The Longer-run economic consequences of pandemics. CEPR Policy Portal.
- Kucharski, A; Klepac, P; Conlan, A; Kissler, S; Tang, T; Fry, H; Gog, J & Edmunds, J. (2020). "Effectiveness of isolation, testing, contact tracing, and physical distancing on reducing transmission of SARS-CoV-2 in different settings: a mathematical modelling study." *The Lancet Infectious Diseases*
- Llano, J. (2014). Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. *Coyuntura Económica*, 77-120.
- Lustig, N. (2000). Crisis and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. *Economía journal*, The Latin American and Caribbean Economic Association - LACEA, (0).
- McKibbin, W. y Rosehn, F. (2020). The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. CAMA Working Paper, 19.
- McKinsey & Company. (2020). Contact tracing for COVID-19: New considerations for its practical application. *Global Public Health Practice*
- Ministerio de Educación Nacional. (23 de 04 de 2020). *Ministerio de Educación Nacional e Instituciones de Educación Superior fortalecen actividades académicas asistidas con herramientas TIC a través del plan padrino, una oportunidad para el crecimiento del sector.* Obtenido de [mineduacion.gov.co: https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-396744.html?_noredirect=1](https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-396744.html?_noredirect=1)
- Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2020). *Acta Sesión No.75 OCAD FCTI del SGR.* Obtenido de https://minciencias.gov.co/sites/default/files/upload/reportes/acta_sesion_no_75.pdf.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Implicaciones Fiscales y Presupuestales derivadas de la pandemia del covid-19 para las entidades territoriales. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-129379%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). *Estrategia de respuesta sanitaria: COVID-19 Colombia*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (03 de 04 de 2020b). *Expansión hospitalaria, una estrategia para atención de la COVID-19*. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Expansion-hospitalaria-una-estrategia-para-atencion-de-la-covid-19.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020). *Lineamientos para el uso de pruebas diagnósticas de SARS-CoV-2 (COVID-19) en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020c). Boletín número 74.
- Ministerio de Protección Social, Plan de prevención y mitigación del impacto de una pandemia de influenza aviar, abril de 2009.
- Observatorio Fiscal. (2020). Cuidemos a quienes nos cuidan. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from <https://www.ofiscal.org/single-post/2020/03/30/Cuidemos-a-quienes-nos-cuidan>
- Observatorio para la Equidad de las Mujeres. (2020). Resultados de la encuesta en línea de trabajo doméstico y de cuidados durante la cuarentena COVID-19. Cali: Fundación WWB Colombia y Universidad Icesi. Obtenido de: <http://oemcolombia.com/datos-oem-2020/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses. Ginebra: OIT. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/briefingnote/wcms_738753.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (10 de Junio de 2020). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Organización Mundial de la Salud. (2020a). Coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV). Recuperado de: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-\(mers-cov\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov)).

- Organización Mundial de la Salud. (2020b). Strategic Preparedness and Response Plan. Recuperado de: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/srp-04022020.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (2020c). Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Recuperado de: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>
- Organización panamericana de la salud. (2020). *Informe especial de los primeros 100*. Organización mundial de la salud.
- Porto, I. (s.f.). Impacto del Programa de Alimentación Escolar en el trabajo infantil: una aproximación desde la toma de decisiones familiares. Bogotá: Universidad del Rosario. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12091/PortoGutierrez-IndiraMargarita-2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Presidencia de la República. (2020). Presentación CoronApp, junio 2020.
- Pueyo, T. (2020). Coronavirus: The Hammer and the Dance. Recuperado de: <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56>
- Redlener, I. y Fair, J. (2020) Work in the time of pandemic, Phase I. Earth institute, Columbia University.
- Salanthé, M; Althaus, C; Neher, R; Stringhini, S; Hodcroft, E; Jacques, F; Zhahlen, M; Senti, G; Battagay, M; Wilder-Smith, A; Eckerle, I & Matthias, E. (2020). COVID-19 epidemic in Switzerland: on the importance of testing, contact tracing and isolation. *Swiss Medical Weekly*:150
- Schmitt-Grohé, S., Teoh, K. y Uribe, M. (2020). COVID- 19: Testing Inequality New York City. Columbia University.
- Stock, J. (2020). Coronavirus data gaps and the policy response to the novel coronavirus. IGM Forum, University of Chicago.
- Sistema General de Regalías. (2020). *Acuerdo 58 de la Comisión Rectora*. Obtenido de www.sgr.gov.co/Normativa/AcuerdosComisiónRectora.aspx
- Superintendencia de Transporte. (2020). Informe de movimiento de pasajeros. Equipo de usuarios de transporte intermunicipal y terminales de transporte. 25 de marzo al 26 de abril de 2020

- Unesco. (2020a). Unesco. Obtenido de La educación en América Latina y el Caribe ante el COVID-19: "<https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago/covid-19-education-alc>"
- Unesco. (2020b). Unesco. Obtenido de <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>: <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>
- Uribarri S. (2013). Las matemáticas de las epidemias: caso México 2009 y otros. *Cienc Ergo Sum*, 20(3), 238–46.
- Veiga, J; De la Fuente, E; Martín, H. (2007). La Real Expedición Filantrópica de la vacuna (1803 - 1810). *Revista Medicina y Salud en el Trabajo*, Vol 53 No 209. Madrid, España.
- Withworth, J. (2020). How coronavirus measures have worked around the world. *The Conversation*.
- Zhang, Sheng; Diaob, MengYuan. Yuc, Wenbo. Peic, Lei; Lind, Zhaofen; Chena, Dechang. (2020) Estimation of the reproductive number of novel coronavirus (COVID-19) and the probable outbreak size on the Diamond Princess cruise ship: A data-driven analysis. *International Journal of Infectious Diseases*.