

Bogotá D.C.

Doctora
Elizabeth Martínez Barrera
 Secretaria General
 Comisión Tercera de Cámara
 comision.tercera@camara.gov.co
 Ciudad

Ref. Observaciones Proyecto de Ley n.º 023 de 2020 Cámara, “*Por medio de la cual se reconoce una renta básica para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país*” acumulado con el Proyecto de Ley n.º 043 de 2020 Cámara, “*Por medio del cual se crea la Renta Vida*”

Respetada Secretaria,

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social¹, a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley n.º 023 de 2020 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley n.º 043 del 2020 Cámara, relacionados con el tema de Renta Básica y Renta de Vida.

1. Propuesta normativa

Los proyectos de ley objeto de estudio proponen lo siguiente:

Proyecto de Ley n.º 023/2020	Proyecto de Ley n.º 043/2020
Define la Renta Básica como «una Transferencia Monetaria No Condicionada para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país». (Artículo 1).	Crea la Renta Vida como una política de Estado, derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional, consistente en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional, de carácter individual,

¹El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes (Artículo 3º Decreto 2094 de 2016).



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

	incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. (Artículo 1).
Los beneficiarios de la Renta Básica serán las personas que registren en el listado elaborado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP mediante acto administrativo, de acuerdo con la definición de pobreza y vulnerabilidad establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y el DNP, a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Sisbén. (Artículo 2).	De acuerdo con el principio de universalidad establecido en el artículo 2 de la iniciativa legislativa, la Renta Vida «Será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país». Además, en el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno nacional priorizará la población registrada en el SISBEN. (Parágrafo 1 del artículo 4).
La administración de los recursos de la Renta Básica estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Artículo 3). El monto de la Renta Básica será de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (1 SMMLV) entregados mensualmente a las personas beneficiarias.(Artículo 4).	Determina como facultad del Gobierno nacional establecer el monto de la Renta Vida, así como los departamentos y municipios en los cuales iniciará la Renta Vida, al igual que las pautas, criterios y mecanismos que permitan su implementación de manera progresiva en todo el territorio nacional. (Artículo 3 y 4).
«Los recursos para la Renta Básica provendrán del Ministerio de Hacienda y Crédito Público luego de unificar las apropiaciones presupuestales vigentes para los giros del Programa de Ingreso Solidario, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de los recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. Adicionalmente de los traslados presupuestales de los recursos no comprometidos por entidades del Estado, de las entidades descentralizadas nacionales, los excedentes financieros de las empresas de economía mixta y de las empresas comerciales del Estado, recursos provenientes de extinciones de dominio, reservas internacionales, regalías, excedentes de capital, recursos liberados de la deuda externa, reducción de salarios de altos funcionarios del Estado, el recaudo de aportes a parafiscales de las personas que se encuentran empleadas y donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.» (Artículo 5).	«La Renta Vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda». (Artículo 5).
«Los órganos de control del Estado diseñarán un mecanismo especial de control fiscal y administrativo para la vigilancia y seguimiento de la Renta Básica. La ciudadanía podrá ejercer control social y veeduría en el marco de las normas establecidas para tal efecto». (Artículo 6).	
«La presente ley rige a partir de la fecha y <u>unifica durante su vigencia los programas de Prosperidad Social y compensación monetaria dispuestos por el Gobierno Nacional.</u> » (Artículo 7).(Subrayado fuera del texto).	La presente ley regirá desde su publicación y derogará las disposiciones que le sean contrarias. (Artículo 6).

2. Consideraciones a la propuesta normativa:

2.1. Transferencias monetarias condicionadas

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), son los principales programas sociales que utilizan los países de América Latina y el Caribe para apoyar a las familias que viven en situación de pobreza.

Las transferencias monetarias condicionadas pueden considerarse como un instrumento de política pública, utilizada por el Estado para mitigar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de la población, con la entrega de recursos monetarios a familias en situación de

pobreza o pobreza extrema con la condición de que éstas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. De igual modo, algunos programas establecen la entrega de beneficios a otras categorías de personas como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores.²

En los programas de transferencias monetarias condicionadas, la definición de la población objetivo es el primer paso del diseño para el programa. Lo primero, es elegir criterios socioeconómicos, esto es, la forma en la que los programas aplican la focalización a los pobres extremos, a los pobres y otros grupos vulnerables. Segundo, determinar los criterios demográficos, es decir, si los programas están dirigidos en general a todos los hogares o, por ejemplo, se limita a solo los que tienen niños.³

En el caso de Colombia, el Decreto Legislativo 812 de 2020, expedido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 2020, el artículo 5 determinó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tendría la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos, como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en condición de pobreza y de extrema pobreza.

2.2. Focalización – Responsabilidad del gasto público

La Ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación. El artículo 2.2.12.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sustituido por el artículo 1 del Decreto 1869 de 2017, definió el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como un organismo colegiado, sin personería jurídica, que asesora al Gobierno nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país.

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, definió que la focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Además, determinó que el Conpes Social definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales, función reasignada al Departamento Nacional de Planeación mediante el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015⁴.

Igualmente, dispuso que los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial definieran la forma en que aplican los criterios e instrumentos para la focalización, así como los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes en función de los objetivos e impactos perseguidos.

² Jharsyn Emigdio Parra Arias. 2016. "TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. Caso: Programa Más Familias en Acción".

³ Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. "Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación" / editado por: Pablo Ibararán, Nadin Medellín, Ferdinando Regalia, Marco Stampini.

⁴ SECRETARÍA DEL SENADO. «El texto del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", publicada en el Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019». Recuperado: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001_pr002.html#94.

El Conpes Social 100 de 2006 enfatizó que: "...el compromiso por parte de los responsables de diseñar las políticas y los programas sociales para que en el momento de establecer las condiciones de entrada y salida definan los puntos de corte en coherencia con el objetivo general del programa y las características de la población objetivo." (Conpes Social 117 de 2008).

El Conpes Social 040 de 1997 estableció al Sisbén como el instrumento de focalización individual, de tal forma que "debería usarse en general para todos los programas de gasto social que impliquen subsidio a la demanda". En palabras del Departamento Nacional de Planeación «La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo».⁵

El Decreto 441 de 2017, que sustituyó el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en sus artículos 2.2.8.1.1 y 2.2.8.1.2, reglamentó lo siguiente sobre el SISBEN:

«Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.

Artículo 2.2.8.1.2. Sisbén y programas sociales. El Sisbén opera a través de un sistema de información y es neutral frente a los programas sociales. En consecuencia, el ingreso al Sisbén por sí mismo no otorga el acceso a los programas sociales.

Las entidades y los programas son los responsables de la selección de los beneficiarios o de la asignación de subsidios y beneficios.»

En ese sentido, el artículo 6 del Decreto Legislativo 812 de 2020 señaló que los programas sociales deberán establecer criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, que serán medibles a través del Registro Social de Hogares y de los instrumentos complementarios que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación.

Por lo tanto, la anterior normativa permite concluir que los programas sociales del Estado deben contar con los siguientes parámetros fundamentales: a) la definición de la población objeto del programa, b) la herramienta de focalización para que el programa efectivamente llegué a sus destinatarios, y c) los criterios de inclusión, permanencia y exclusión de la condición de beneficiarios.

2.3. Programas Transferencias Monetarias a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

⁵ Departamento Nacional de Planeación. Recuperado: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>



2.3.1. Familias en Acción

El artículo 2 de la Ley 1532 de 2012, modificado por el artículo 2 de la Ley 1948 de 2019, definió al programa Familias en Acción como: *«la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.*

El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias».

El artículo 3 de la Ley 1532 de 2012, modificado por el artículo 3 de la Ley 1948 de 2019, estableció dos objetivos para el programa Familias en Acción:

1.«Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares.

2.Fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia .».

El artículo 4 de la Ley 1532 de 2012, modificado por el artículo 4 de la Ley 1948 de 2019, fijó como beneficiarios del programa los siguientes:

«I. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1o, 2o y 3o de la presente ley;

II. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;

III. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;

IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.».

El Decreto Legislativo 458 del 22 de marzo 2020, expedido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto n.º 417 del 18 de marzo de 2020, se autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas, entre otros, Familias en Acción, por el término de duración del Estado de Emergencia.

Sumado a lo anterior, se expidió el Decreto Legislativo 563 del 15 de abril de 2020, el cual dispuso la entrega de transferencias monetarias no condicionadas durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada por el Coronavirus COVID-19, y suspendió un aparte del artículo 7 de la Ley 1532 de 2012, relacionado con la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad.

A su vez, el Decreto Legislativo 659 del 13 de mayo de 2020, determinó que durante el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se autoriza la entrega de una (1) 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.

En el mismo sentido, el Decreto Legislativo 814 del 04 de junio de 2020, estableció que durante el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se autorizó realizar en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal.

En conclusión, el programa de Familias en Acción en esencia es un programa social de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la superación de la pobreza y pobreza extrema de las familias beneficiarias, el cual ha presentando una variación respecto a la transferencias monetarias no condicionadas durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada por el Coronavirus COVID-19.

2.3.2. Jóvenes en Acción

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en cumplimiento del objetivo establecido en el Decreto 2094 de 2016, expidió la Resolución n.º 527 del 17 de febrero 2017, la cual derogó, entre otros actos administrativos, la Resolución n.º 1970 del 21 de noviembre de 2012.

Mediante la Resolución n.º 527 del 17 de febrero 2017, Prosperidad Social adoptó el programa Jóvenes en Acción «como un programa del Gobierno Nacional que busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC -, que permita el acceso y permanencia a la educación y el fortalecimiento de competencias transversales».

De acuerdo con el artículo 3 de la Resolución n.º 527 del 17 de febrero 2017, los objetivos específicos del programa son:

- «1. Incentivar la demanda por educación en los niveles técnico, técnico profesional, tecnológico y profesional universitario en la modalidad de pregrado, de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
2. Incrementar el logro educativo de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
3. Aumentar la permanencia en el sistema educativo de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
4. Fortalecer el nivel de competencias transversales (Habilidades para la Vida) que facilite la inserción social y laboral de la población joven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.»

Las bases de focalización para identificar los beneficiarios del programa son: a) Red para la Superación de la Pobreza Extrema - UNIDOS, b) SISBEN, c) Registro Único de Víctimas (RUV), d) Listados censales indígenas y f) Listados censales para población joven atendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - con medida de adoptabilidad.

En suma, Jóvenes en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir en la formación de la población joven en pobreza y condición de vulnerabilidad del país.

2.3.3. Ingreso Solidario

El Decreto Legislativo 518 del 04 de abril de 2020, expedido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 18 de marzo de 2020, creó el Programa Ingreso Solidario, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consistente en la entrega de transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El parágrafo 3 del artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020 estableció que la administración y ejecución del Programa de Ingreso Solidario estaría a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2.3.4. Esquema de Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA

El artículo 21 de la Ley 2101 de 2019, creó a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA). Además, señaló que los beneficiarios de la compensación son las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien para tal efecto, podría tener en cuenta la situación de pobreza y de pobreza extrema, así como considerar el Sisbén o el instrumento que haga sus veces.



El Conpes 3986 de 2020 fijó como objetivo principal la implementación del esquema de compensación en favor de la población en pobreza y pobreza extrema a través de canales masivos de pagos que sean eficientes y de bajo costo, con el fin de mitigar la regresividad del IVA.

El Decreto 419 del 18 de marzo de 2019, reglamentó el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, estableciendo los criterios para el reconocimiento y pago de una compensación a favor de la población más vulnerable en aras de generar mayor equidad en el impuesto sobre las ventas -IVA. De igual modo, determinó la metodología de focalización, los beneficiarios y el monto de la compensación, la canalización de los recursos, los gastos operativos y administrativos, así como el seguimiento y la evaluación a los resultados del esquema de compensación del impuesto sobre las ventas -IVA.

El Decreto Legislativo 458 de 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en el artículo 2, ordenó lo siguiente:

«Para efectos de la aplicación del artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y el Decreto 419 de 2020, durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 417 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación – DNP será la entidad encargada de determinar el listado de los hogares o personas más vulnerables, quienes serán los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA y el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS determinará el monto de dicha compensación.»

Finalmente, el párrafo 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020, estableció que a partir de la entrada en vigencia de dicha norma, la ejecución del esquema de compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, estaría a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2.3.5. Programa de protección social al Adulto Mayor

El artículo 25 de la Ley 100 de 1993, creó el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos son administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario.

Así mismo, el **artículo 1.1.3.2. del Decreto 1833 de 2016**, definió que el Fondo de Solidaridad Pensional está destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social.

De acuerdo con el artículo **2.2.14.1.1 del Decreto 1833 de 2016**, el Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada:



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

1. Subcuenta de Solidaridad destinada a subsidiar los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.
2. Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.14.1.30 a 2.2.14.1.40 del Decreto 1833 de 2016.

De acuerdo con el artículo **2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016**, son requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia los siguientes:

1. Ser colombiano.
2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones.
3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones:
Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno.
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

Conforme con los párrafos 1° y 2° del artículo antes señalado, los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública, así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente. La entidad territorial o el resguardo seleccionarán los beneficiarios, previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Con el fin de garantizar un mayor acceso, el Ministerio del Trabajo seleccionará los beneficiarios que residan en los centros de bienestar del adulto mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.

En ese orden, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, busca aumentar la protección a los adultos mayores que están desamparados, no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a través de un subsidio en dinero financiado con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, creada de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, norma que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

En virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología, declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020, por medio del cual decretó que el Departamento Administrativo

para la Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

De igual modo, la normativa antes citada ordenó que a partir de su entrada en vigencia el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA serán ejecutados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Los contratos de encargo fiduciarios que hubiese suscrito el Ministerio del Trabajo para la operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA que estén en ejecución podrán ser cedidos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Lo anterior explica que el Programa de Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, actualmente sea un programa social del Estado de transferencias monetarias, cuyos criterios de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, serán medibles a través del Registro Social de Hogares y de los instrumentos complementarios que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación, y cuya administración y ejecución está a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

2.4. Unificación de las transferencias monetarias en la propuesta de Renta Básica

Una vez estudiados la definición de transferencias monetarias, la herramienta de focalización y los programas sociales actuales de trasferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social, resulta importante puntualizar sobre la propuesta de Renta Básica, lo siguiente:

a) Definición

Proyecto de Ley n.º 023/2020	Proyecto de Ley n.º 043/2020
Define la Renta Básica como «una Transferencia Monetaria No Condicionada para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país». (Artículo 1).	Crea la Renta Vida como una política de Estado, derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional, consistente en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. (Artículo 1).

Respecto a la propuesta del artículo 1 de las iniciativas legislativas, existe contradicción entre ambas, en el sentido que el Proyecto de Ley n.º 023/2020, determina la Renta Básica como una transferencia monetaria no condicionada y el Proyecto n.º 043/2020, señala la Renta Vida como un derecho.

Ambas iniciativas están enfocadas hacia el individuo «*toda persona vulnerable*», «*todo ciudadano colombiano mayor de edad*», contrario a los parámetros del parágrafo 1 del artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020, el cual determinó al hogar como unidad de intervención de los programas de transferencias monetarias. Además, dentro de la población objeto de los actuales programas están los niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, por lo que la expresión «*todo ciudadano colombiano mayor de edad*», resulta excluyente.

b) Beneficiarios

Proyecto de Ley n.º 023/2020	Proyecto de Ley n.º 043/2020
Los beneficiarios de la Renta Básica serán las personas que registren en el listado elaborado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP mediante acto administrativo, de acuerdo con la definición de pobreza y vulnerabilidad establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y el DNP, a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Sisben. (Artículo 2).	De acuerdo con el principio de universalidad establecido en el artículo 2 de la iniciativa legislativa, la Renta Vida «Será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país». Además, en el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno nacional priorizará la población registrada en el SISBEN. (Parágrafo 1 del artículo 4).

En cuanto a las propuestas antes señaladas, resulta importante resaltar que actualmente los programas de transferencias monetarias tienen como principal herramienta de focalización el SISBEN; sin embargo, no es la única, toda vez que también se considera como herramienta de focalización la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - UNIDOS, el Registro Único de Víctimas (RUV), los Listados censales indígenas y f) los Listados censales para población joven atendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - con medida de adoptabilidad.

En ese sentido, la Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social considera que la «base de datos se construye a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – SISBEN. El Departamento Nacional Planeación – DNP, será responsable de cruzar todas las fuentes de información necesarias, incluidos los listados censales de las comunidades de grupos étnicos, para garantizar la identificación y focalización de las personas beneficiarias. En ese sentido, es necesario confirmar con [el] DNP, si dentro de las variables del SISBEN se encuentra el grupo étnico en el que la persona se auto reconoce y a su vez confirmado con las autoridades de cada grupo étnico, en particular en la versión III del SISBEN, no se cuenta con esta variable. Al respecto también es importante considerar que según el Decreto 812 de 2020, es Prosperidad Social la entidad designada para administrar y operar los programas de Transferencias».

De igual modo, se reitera que dentro de la población objeto de los actuales programas están los niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, por lo que la expresión «todo ciudadano colombiano mayor de edad», resulta excluyente.

Además, cada programa tiene identificada la población objeto de la transferencias monetarias, con los criterios determinados de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, por lo que la propuesta basada en la universalidad, puede estar en controversia con los avances que ha realizado el Gobierno nacional para identificar a la población vulnerable, en condición de pobreza y pobreza extrema del país, con el fin de garantizar que el gasto social llegue efectivamente a dicha población.

c) Monto

Proyecto de Ley n.º 023/2020	Proyecto de Ley n.º 043/2020
La administración de los recursos de la Renta Básica estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Artículo 3).	Determina como facultad del Gobierno nacional establecer el monto de la Renta Vida, así como los departamentos y

El monto de la Renta Básica será de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (1 SMMLV) entregados mensualmente a las personas beneficiarias.(Artículo 4).	municipios en los cuales iniciará la Renta Vida, al igual que las pautas, criterios y mecanismos que permitan su implementación de manera progresiva en todo el territorio nacional. (Artículo 3 y 4).
--	--

La Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, respecto a la propuesta, señala la siguiente observación técnica:

«Así el cambio de la renta básica sea a nivel de hogar/participante, se estaría hablando de cerca de 9 millones de personas en vulnerabilidad (de acuerdo con la metodología del Banco Mundial) que representarían \$7,2 billones mensuales para la entrega de transferencias[.] [es] decir, un poco menos del presupuesto [anual] de [F]amilias en Acción e Ingreso Solidario unidos al año, lo que implica aumentar el presupuesto de transferencias del [Departamento Administrativo para la Prosperidad Social] por lo menos 12 veces.

(...) El texto incluye un cuadro con las Transferencias Monetarias del Gobierno y sus programas. Señala que el costo total de un giro es de \$ 1.179.069.972.000 incluyendo todos los programas que benefician a 7.298.062 de hogares y 23.353.797 personas.

Si calculamos con estos mismos datos, el total de un giro \$ 1.179.069.972.000 que sería el total de la bolsa de todos los programas y lo dividimos por el Salario mínimo de 2020 que es \$877.802 esto alcanzaría para beneficiar a 1.343.207 hogares y 4.298.263 personas, lo cual reduce considerablemente la cobertura de población y posiblemente el impacto.

También hay que tener en cuenta que, el incentivo de programas como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, se entrega bimensualmente a los participantes...».

En ese orden, la iniciativa legislativa debe contar con el concepto técnico del Ministerio de hacienda y Crédito Público para determinar la viabilidad del aumento del presupuesto de Prosperidad Social, al considerar que los gastos de inversión y de funcionamiento de cada entidad para su operación deben corresponder a su objeto y funciones, además ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fue creada, de acuerdo con los principios del sistema presupuestal de planificación, programación integral y especialización, señalados en los artículos 17 y 18 del Decreto 111 de 1996.

d) Recursos

Proyecto de Ley n.º 023/2020	Proyecto de Ley n.º 043/2020
<p>«Los recursos para la Renta Básica provendrán del Ministerio de Hacienda y Crédito Público luego de unificar las apropiaciones presupuestales vigentes para los giros del Programa de Ingreso Solidario, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de los recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME.</p> <p>Adicionalmente de los traslados presupuestales de los recursos no comprometidos por entidades del Estado, de las entidades descentralizadas nacionales, los excedentes financieros de las empresas de economía mixta y de las empresas comerciales del Estado, recursos provenientes de extinciones de dominio, reservas internacionales, regalías, excedentes de capital, recursos liberados de la deuda externa, reducción de salarios de altos funcionarios del Estado, el recaudo de aportes a</p>	<p>«La Renta Vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda». (Artículo 5).</p>

parafiscales de las personas que se encuentran empleadas y donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.» (Artículo 5).	
---	--

Respecto a las propuestas antes señaladas, cabe precisar que cada programa está soportado en diferentes fuentes de recursos, a saber:

- Familias y Jóvenes en Acción, en el presupuesto de inversión de Prosperidad Social,
- El programa de protección social al Adulto Mayor, en la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional,
- Ingreso Solidario, en el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y,
- El Esquema de Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA, en la recaudación tributaria.

La Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, realizó la siguiente observación técnica:

«Se haría una unificación de fondos de todos los subsidios condicionados y no condicionados (*Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Adulto Mayor*) y traslado de recursos no comprometidos de las entidades del Estado, de entidades descentralizadas, excedentes financieros de las empresas de economía mixta y comerciales del Estado, recursos de extinción de dominio, reservas internacionales, regalías, excedentes de capital, recursos liberados de deuda externa, reducción de salarios de empleados de alto rango del Estado y donaciones nacionales e internacionales (*las fuentes enumeradas corresponden a presupuesto de inversión y presupuesto de funcionamiento, [cómo] operarías ese mecanismo frente a la unidad de gasto*). Los rubros involucrados ya tienen destinaciones específicas que se deben cumplir, por ejemplo, las regalías, o [cómo] se va a bajar el sueldo a los empleados de alto rango del Estado».

Por lo tanto, la iniciativa legislativa debe precisar cómo se realizaría la unificación de las fuentes de recursos de los diferentes programas para establecer la Renta Básica.

e) Unificación de los programas

Proyecto de Ley n.º 023/2020	Proyecto de Ley n.º 043/2020
«La presente ley rige a partir de la fecha y <u>unifica durante su vigencia los programas de Prosperidad Social y compensación monetaria dispuestos por el Gobierno Nacional.</u> » (Artículo 7). (Subrayado fuera del texto).	La presente ley regirá desde su publicación y derogará las disposiciones que le sean contrarias. (Artículo 6).

La unificación de los programas de transferencias monetarias como lo establece la iniciativa legislativa, resulta inconveniente al considerar lo siguiente:

- a) Hay programas que vienen desarrollándose mucho antes de la emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia derivada por el Coronavirus COVID-19, es el caso del programa de Familias en Acción, el cual lleva 20 años de funcionamiento con impactos en salud, educación y pobreza de las familias participantes (además está fundamentado en las Leyes 1532 de 2012 y 1948 de 2019), así como el programa Jóvenes en Acción que ha mostrado impactos en permanencia y logro

educativo en educación superior de los participantes⁶. Situación que está en contraposición con la iniciativa legislativa de Renta Básica que busca mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país.

Sumado a lo anterior, la condicionalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos de corresponsabilidad en salud y educación en el programa de Familias en Acción, ha tenido un impacto positivo en los niños, niñas y adolescentes de los hogares beneficiarios (permanencia escolar, controles de salud), toda vez que en al año 2019, fueron atendidos 657.045 niños y niñas en salud, superando la meta de 620.000 niños y niñas establecida para la vigencia en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas – SUIFP. Además, fueron atendidos 3.104.413 niños y niñas en educación, equivalente a 97% de cumplimiento de la meta para la vigencia en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas – SUIFP.⁷ Avances que se perderían al eliminar la condicionalidad de las transferencias como lo propone las iniciativas legislativas.

- b) Con el Decreto Legislativo 812 de 2020, se pretende que el hogar sea la unidad de intervención de los programas.
- c) Cada programa presenta criterios diferentes de inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios, así como fuentes de financiación distintas.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia⁸, por lo tanto, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley. En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 819 de 2009, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que los proyectos en comento no presentan de manera clara y precisa, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del Ministerio de Hacienda. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

⁶ Concepto técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias Prosperidad Social.

⁷ Prosperidad Social, Informe de gestión año 2019, recuperado:

<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/Documentos%202019/Planeacion/7.%20INFORMES/7.3.GESTIO%CC%81N/Informe%20de%20Gestio%CC%81n%202019%20Prosperidad%20Social-v5.pdf>

⁸ "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva."

⁹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

«(...) En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...).

El Proyecto de Ley no indica con claridad los costos fiscales que implicaría la creación de la Renta Básica, además la unificación de los programas de transferencias monetarias cuando cada programa tiene fuentes de financiación distintas, sumado a que carece del aval técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Conclusión

En consecuencia, se solicita respetuosamente que Proyecto de Ley n.º 023 de 2020 Cámara, *“Por medio de la cual se reconoce una renta básica para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país”* acumulado con el Proyecto de Ley n.º 043 de 2020 Cámara, *“Por medio del cual se crea la Renta Vida”*, no continúe su trámite, al considerar la inconveniencia para la unificación de los programas de transferencias monetarias en un único monto, así como, las observaciones técnicas descritas en el acápite precedente; principalmente, al no contar esta iniciativa con el aval de Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el impacto fiscal que generaría.