



Bogotá D.C., noviembre 24 de 2020

Doctor  
NESTOR LEONARDO RICO  
Presidente  
COMISIÓN TERCERA  
Ciudad

**Ref.: Ponencia primer debate al PL 023 de 2020 Cámara  
acumulado con el PL 043 de 2020 Cámara.**

Apreciado presidente,





Cumpliendo con las instrucciones dispuestas por la mesa directiva de la Comisión III Constitucional Permanente y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate a la acumulación Proyecto de Ley N°. 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” con el Proyecto de Ley N°. 043 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crea la renta vida”

Atentamente,

**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente

**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente



 <b>YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI</b> Representante a la Cámara depto. Bolívar Ponente	 <b>JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 <b>WILMER RAMIRO CARRILLO</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 <b>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ</b> Representante a la Cámara Ponente

**INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE A LA ACUMULACIÓN PROYECTO DE LEY 023 2020C CON PROYECTO DE LEY 043 2020C**

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión III de Cámara de Representantes presentamos ponencia para primer debate a la acumulación Proyecto de Ley N°. 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” con el Proyecto de Ley N°. 043 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crea la renta vida”

**I.COMPETENCIA**

La **Comisión III** Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: “hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca



central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.”

## II.SÍNTESIS DEL PROYECTO

Ambos proyectos de ley se proponen crear un ingreso mínimo para los colombianos. El Proyecto de Ley No. 043 2020 Cámara crea una renta vida universal y no condicionada para los colombianos residentes en el país, sin especificar el monto, durante 12 años y sugiriendo en su exposición de motivos que sería financiado a través de una reforma tributaria. Por su parte, el Proyecto de Ley No. 023 2020 Cámara crea una renta básica no condicionada equivalente a un salario mínimo legal vigente para las personas que se encuentran en algún estado de vulnerabilidad, incluyendo víctimas del conflicto armado, reincorporadas y reinsertadas.

## III.EL PROYECTO

<b>NATURALEZA</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<b>CONSECUTIVO</b>	<b>No. 023 de 2020 (CÁMARA) y No. 043 de 2020 (CÁMARA)</b>
<b>TÍTULO</b>	Acumulación Proyecto de Ley N°. 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” con el Proyecto de Ley N°. 043 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crea la renta vida”
<b>MATERIA</b>	Gasto
<b>AUTORES</b>	H.R.
<b>PONENTES</b>	<u>COORDINADOR PONENTE</u> H.R. Christian M. Garcés Aljure H.R. Silvio José Carrasquilla H.R. Fabio Fernando Arroyave H.R. David Ricardo Racero



	<b>PONENTES</b> HR. Carlos Julio Bonilla HR. Bayardo Gilberto Betancourt HR. José Amar Sepúlveda. HR. Wilmer Ramiro Carrillo HR. Yamil Arana Padauí HR. Carlos Alberto Carreño		
<b>ORIGEN</b>	Cámara de Representantes		
<b>RADICACIÓN</b>	Julio 20 de 2020		
<b>TIPO</b>	Ordinaria		
<b>PUBLICACIÓN</b>	<table border="1"><tr><td>Texto original</td><td>664 y 630 de 2020</td></tr></table>	Texto original	664 y 630 de 2020
Texto original	664 y 630 de 2020		
<b>ESTADO</b>	<b>Pendiente dar 1ºer Debate</b>		

#### IV. ANTECEDENTES

La acumulación Proyecto de Ley N°. 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” con el Proyecto de Ley N°. 043 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crea la renta vida” fue radicado el 20 de julio de 2020 ante la Secretaria General de la Honorable Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso N°. 664 y 630 de 2020, respectivamente y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia de los Honorables Congresistas H.R. Juan Diego Echavarría Sánchez , H.R. Henry Fernando Correal Herrera , H.R. John Jairo Roldán Avendaño , H.R. Carlos Julio Bonilla Soto , H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo , H.R. Edgar Alfonso Gómez Román , H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo , H.R. Nilton Córdoba Manyoma , H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa , H.R. Harry Giovanni González García , H.R. Juan Carlos Lozada Vargas , H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas , H.R. Julian Peinado Ramírez , H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez , H.R. Crisanto Pisso Mazabuel , H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya , H.R. Silvio José Carrasquilla Torres , H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut , H.R. Andrés David Calle Aguas , H.R. Alvaro Henry Monedero Rivera , H.R. Juan Fernando Reyes Kuri , H.R. Kelyn Johana



González Duarte , H.R.Luciano Grisales Londoño , H.R.Nevardo Eneiro Rincón Vergara , H.R.Jose Luis Correa Lopez , H.R.Nubia Lopez Morales , H.R.Oscar Hernán Sánchez León , H.R.Rodrigo Arturo Rojas Lara , H.R.Adriana Gomez Millan , H.R.Flora Perdomo Andrade , H.R.Alexander Harley Bermudez Lasso , H.R.Hernán Gustavo Estupiñan Calvache , H.R.Ángel María Gaitán Pulido , H.R.Elizabeth Jay-Pang Díaz H.S.Gustavo Petro Urrego H.R.Maria Jose Pizarro Rodriguez , H.R.Leon Fredy Muñoz Lopera , H.R.David Ricardo Racero Mayorca , H.R.Katherine Miranda Peña , H.R.Abel David Jaramillo Largo y H.R.Inti Raúl Asprilla Reyes.

## V.SUSTENTACIÓN JURÍDICA

Dada la trascendencia social y presupuestal que implica la adopción de este proyecto como una ley de la Republica, es importante revisar su adecuación al sistema jurídico para asegurar su validez dentro del ordenamiento y así garantizar que ésta tenga los efectos esperados en la satisfacción de los principios del Estado Social de Derecho.

Esta satisfacción obedece a una planeación articulada y sistemática entre los diferentes poderes públicos y las distintas herramientas. Lo anterior con el propósito de que las medidas que se implementen sean sostenibles en el tiempo y no constituyan una mera expectativa. En este sentido, es necesario evaluar desde una amplia perspectiva la capacidad Estatal para asumir los compromisos incluidos en los proyectos de Ley acumulados, dado que una vez implementados, una limitación al goce de derechos podría vulnerar las expectativas de la población.

Por un lado, bien tenemos la conocida situación de desempleo y pobreza que presenta Colombia en cada uno de sus territorios y, por otro, las limitaciones presupuestales para el cubrimiento de las necesidades insatisfechas.

La acumulación del Proyecto de Ley N°. 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” con el Proyecto de Ley N°. 043 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crea la renta vida” implica la inclusión de disposiciones de naturaleza presupuestal que, en efecto, decretan un gasto público, lo cual no le está vetado al Congreso República, y por otro, como específicamente sucede con el Proyecto de Ley 023, decretan, no una autorización, sino una apropiación presupuestal lo que deviene en una posible inconstitucionalidad, en concordancia con los artículos 150 y 154 de la Constitución Política nacional:

*“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 (...)”*

*“Artículo 150 Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.”*

Lo anterior ha sido ratificado por la Corte Constitucional en sentencia C-1339 de 2001 con ponencia del Magistrado Rodrigo Uprimny Yepes:

*“(..) Prima entonces el principio de libertad en la iniciativa legislativa del Congreso y por tanto, éste puede dictar leyes que generen gasto público, siempre y cuando no ordenen apropiaciones presupuestales para arbitrar los recursos.”*

En esta misma línea, de acuerdo con el Alto Tribunal Constitucional:

*(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*



*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>1[1]</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, **tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.***

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el presupuesto de rentas y ley apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996-, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993"<sup>2</sup>. (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

En ese orden de ideas, como ya se mencionó, aun cuando el Congreso tiene la facultad de dictar leyes que generen gasto público, como es el que aquí se trata y que ha sido definido

---

<sup>1</sup>[1] El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.



como gasto público social<sup>3</sup>, también es cierto que la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional establecieron los parámetros dentro de los cuales estos se deben realizar.

Como pilar fundamental se erige el artículo 345 de la Constitución Política

“ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.”

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha dicho:

*(...) respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello*<sup>4</sup>. (Subrayado y negrilla fuera del texto)

A su vez, el artículo 352 de la Constitución establece:

---

<sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-375 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo: “El gasto público social se define como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”

<sup>4</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.





*“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

En desarrollo de estos preceptos, los artículo primero y segundo de la Ley Orgánica de Presupuesto establecen:

*“ARTICULO 1o. La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.*

*ARTICULO 2o. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto.”*

Atendiendo lo anterior se hace evidente que, para que esta ley produzca los efectos deseados tiene que enmarcarse dentro de un trámite que se ciña a la constitucionalidad:

*“(...) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en*



*materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”.*<sup>5</sup>

Por otro lado, es importante destacar que el Congreso de la República debe considerar el principio de sostenibilidad fiscal como criterio orientador de la función legislativa. :

*“Artículo 334. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.”*

Esta previsión, más que un criterio restrictivo, plantea la realización razonada del Estado Social de Derecho, en la medida en que considera la dicotomía planteada al principio de esta sustentación en relación con la dupla derechos-recursos y cómo la garantía efectiva de los primeros se logra a través de los segundos sin que devenga en una insostenibilidad regresiva que atente contra la esencia del Estado Social de Derecho.

*“En efecto, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocidos tanto en la Constitución Política, como en instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, tienen la característica, a diferencia de los fundamentales, de ser progresivos, esto es, se otorgan en la medida de la disponibilidad de recursos; y no regresivos, es decir, una vez concedidos no se pueden negar, salvo una debida justificación constitucional.*

*La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un*

---

<sup>5</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-395 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis



*crecimiento económico estable. En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.*

*Sólo en la medida en que se haga un uso racional de los recursos públicos, se podrá contar con una disponibilidad sostenible de los mismos la cual garantiza, insistimos, la progresividad y no regresividad del conjunto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.”<sup>6</sup>*

Sobre lo anterior es importante tener en cuenta que, si bien el Gobierno nacional en uso de sus facultades excepcionales transitorias expidió el Decreto 444 de 2020, a través del cual se creó el Fondo de Mitigación de emergencias –FOME-, el mismo tiene un carácter temporal y limitado en relación con los efectos de la pandemia, pues el Fondo tiene por objeto atender las necesidades de recursos derivadas de la pandemia del COVID-19. Por su parte, el artículo 17 establece que cuando se cumpla el propósito del Fondo (atender las necesidades de la crisis) y éste se encuentre a paz y salvo, se podrá liquidar. Por lo que no es garantía de una sostenibilidad financiera del pretendido Proyecto de Ley.

En ese sentido, tener como fuente de financiación de la “renta básica” al FOME, que a su vez se financia con dineros del Fono de Ahorro y Estabilización –FAE-, Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- entre otros, tiene dos principales y graves consecuencias: Por un lado, su límite temporal dejaría sin sustento financiero la sostenibilidad perpetua de la asignación mensual que se busca girar a los colombianos en condición de pobreza, vulnerando los derechos adquiridos de los beneficiarios del subsidio, lo que constituye un claro incumplimiento con los deberes del Estado Social de Derecho. Por otro lado, se atentaría contra la autonomía fiscal de las entidades territoriales y la disposición que estas tienen sobre sus recursos según el artículo 287 de la Constitución al pretender mantener esta

---

<sup>6</sup> Sentencia C-288 de 2012. M.P Luis Ernesto Vargas Silva



medida como permanente una vez superada la crisis, tratándose de los recursos de las entidades territoriales que hacen parte de este fondo a título de préstamo.

Siguiendo con de la “renta vida” es oportuno señalar que al establecer la misma como “política de Estado” implica la convergencia de la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, es decir que *“todos los órganos, instituciones y autoridades del Estado, se encuentran comprometidos con su desarrollo e implementación de buena fe, y por tanto, cualquier desarrollo del mismo debe tener por objeto su cabal cumplimiento y guardar coherencia con sus contenidos, finalidades, espíritu y principios.”*<sup>7</sup>

En ese orden de ideas, es menester que esta norma sea adoptada en articulación y consenso con el Gobierno nacional, que en últimas, como se vio, es el órgano que se encuentra constitucionalmente legitimado para realizar las apropiaciones presupuestales que le den operatividad a este proyecto. Lo anterior, según estudios de planeación, técnicos, presupuestales, económicos y fiscales, al tiempo que se cumpla con la observancia de la sostenibilidad fiscal, para no regresión de ningún derecho. Frente a lo anterior, la Corte Constitucional señaló:

*“La sostenibilidad fiscal como principio se convierte en criterio para el desarrollo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, bajo el reconocimiento de prestaciones mayores y superiores debidamente financiadas, lo cual, va de la mano con el crecimiento del gasto público, permitiendo que este se mantenga en el tiempo, lo que genera como consecuencias la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable.*

*Este principio se armoniza con el alcance constitucional que la Corte le ha dado a la cláusula de no regresión, bajo el entendido de que la prohibición de no*

---

<sup>7</sup> C-630 de 2017 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo



*retroceso es una expectativa legítimamente protegida, la cual implica para todas las autoridades, el diseño de políticas públicas y de normas que sean proporcionales y razonables, es decir, que una norma será violatoria de los DESC cuando implique una medida regresiva, siempre que esta no sea razonable y proporcionada.*

*Es así que, la adopción del principio de sostenibilidad fiscal implica el compromiso de las autoridades del Estado en todos sus órdenes de acuerdo con sus competencias, en la expedición de normas, reglamentos, fallos, entre otros; que garanticen el avance de protección los DESC, principalmente bajo criterios programáticos en cumplimiento del mandato de progresividad, siempre que este se desarrolle bajo un parámetro de sostenibilidad, como criterio adicional de exigibilidad e interpretación constitucional.”<sup>8</sup>*

Ahora bien, el Estado Colombiano tiene por mandato de los artículos 350 y 366 constitucionales, la obligación de invertir prioritariamente en el gasto público social, que se entiende como el mecanismo a través del cual, el Estado debe asegurar un nivel adecuado de bienestar para sus habitantes, particularmente, para aquellos que se encuentren en condición de vulnerabilidad. Por lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que:

*“El gasto público social es una designación presupuestal forzosa, de raigambre constitucional, que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales mencionados. Esta naturaleza se hace evidente al analizar el contenido del artículo 350 C.P., que ordena que dentro de la ley de apropiaciones se prevea un componente denominado gasto público social, el cual (i) tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional; (ii) debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la*

---

<sup>8</sup> Sentencia C-288 de 2012. M.P Luis Ernesto Vargas Silva



*eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley. Esta misma condición es reafirmada por el artículo 366 C.P., en tanto prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades esenciales del Estado<sup>9</sup>.*

Por estas razones, se erige que el Estado está llamado a propender por mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio nacional, con especial atención en la población en condiciones de vulnerabilidad, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

Por consiguiente, es menester señalar que el Gobierno nacional en aras de garantizar el cumplimiento de lo señalado en los preceptos constitucionales anteriormente enunciados, ha desplegado una serie de programas orientados a atender las necesidades del país, especialmente para mitigar la pobreza y las desigualdades.

Por lo anterior, resulta oportuno indicar que el programa Familias en Acción es una iniciativa del Gobierno nacional, cuyo propósito está dirigido a la entrega de un subsidio de nutrición o educación para niños menores de 18 años y que tienen un puntaje inferior a 32 puntos en Sisbén III. Esta iniciativa busca incentivar el consumo de alimentos al inculcar hábitos nutricionales y acciones de cuidado de la salud en los niños menores de 7 años. Asimismo, incentiva la asistencia y la permanencia escolar. Este programa se reglamentó mediante la Ley 1532 de 2012, y ha tenido un impacto positivo importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias, dado a que ha contribuido a la reducción de la pobreza por medio de tres activos de acumulación colectiva, como son: el acceso a la educación, a la salud y a la alimentación básica<sup>10</sup>.

En esta misma línea, en el año 2012 nace mediante la Resolución 1970 del 21 de noviembre del mismo año del Departamento de Prosperidad Social (DPS), el programa denominado

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia 388 de 2016. M.P Alejandro Linares

<sup>10</sup> GACETAS DEL CONGRESO. No. 69. Ponencia para primer debate en Senado al proyecto de Ley número 220 de 2011 Senado.



Jóvenes en Acción, encaminado a incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad<sup>11</sup>. Este programa ha logrado generar un impacto significativo en la población beneficiaria, en razón a que se ha evidenciado el aumento en las probabilidades de acceso al SENA de su población elegible, también se muestran resultados positivos en cuanto a los jóvenes que ya se encontraban cursando algún programa de educación superior, dado que se han disminuido las probabilidades de desertar.

Así mismo, el Gobierno nacional a través del artículo 21 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019, creó la compensación del impuesto sobre las ventas con el fin de generar mayor equidad en el sistema tributario, permitiendo que las familias de menores ingresos recibieran recursos que aliviaran el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables. Su implementación se dio a través del Decreto 419 de 2020 y el Decreto 458 de 2020 permitió que el Departamento Nacional de Planeación realizara la focalización de beneficiarios.

Con la compensación del IVA se está corrigiendo una injusticia. Para este año y según proyecciones del Departamento Nacional de Planeación, se tiene previsto que 1.000.000 de hogares se beneficien con este esquema. El monto de la compensación será de \$75.000 y se hará cada dos meses por medio de consignación directa o pago electrónico. Esta política hace parte del sistema integral de apoyos y ayudas a la población más desfavorecida y vulnerable. Por lo anterior, se hará de manera mancomunada con otros programas sociales. Así las cosas, Se beneficiarán los 700 mil hogares más pobres de "Familias en Acción" y 300 mil de la lista de priorizados del programa "Colombia Mayor".

Este último ha sido otro programa destacado que ha venido fortaleciéndose y actualmente cuenta con aproximadamente con un millón setecientos mil adultos mayores que se

---

<sup>11</sup> MANUAL OPERATIVO PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Bogotá D.C., abril de 2020. P. 3.



encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en la extrema pobreza y que se benefician con un subsidio económico.

Con ocasión a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado a través el Decreto 417 del 2020, el Ejecutivo Central creó, mediante el Decreto 518 de 2020, el programa de Ingreso Solidario, que consiste en un apoyo económico dirigido a los hogares en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad económica.

En este orden de ideas, se deben enunciar otra serie de categorías temáticas y programas que componen el paquete completo de subsidios y transferencias que el Gobierno Colombiano efectúa y otorga dentro del gasto público social que le corresponde para cristalizar el fin esencial del estado que al mismo tiempo son derechos fundamentales de toda la ciudadanía denominados dignidad humana y mínimo vital. Así las cosas, tenemos atención a la primera infancia, programas de alimentación escolar, condonaciones de créditos, subsidios a los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Todos los anteriores programas, constituyen fuentes difusas de bienes, servicios y prerrogativas para el beneficio de la población necesitada de nuestro país. Es por todo lo previo, que, si bien no tenemos una “renta básica” o “renta vida” denominada expresamente de esa manera o con ese título, tenemos un grupo o un cúmulo de políticas públicas, programas, subsidios y ayudas que en su integralidad componen mucho más que una renta dineraria o únicamente en efectivo. Esto es, una respuesta real, tangible y palpable a las necesidades que las dinámicas sociales demandan de nuestra ciudadanía.

## **VI. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA**

Para iniciar se resalta el objetivo loable de asegurar un ingreso mínimo a los hogares colombianos en las iniciativas parlamentarias, a fin de cubrir necesidades de diversos grupos sociales. Sin embargo, criterios como la universalidad de la medida, la





incondicionalidad para otorgarla y su costo suscitan una serie de inconveniencias que se exponen a continuación.

### ***Sobre la universalidad de la renta básica***

En primer lugar, como bien indica la propuesta de Renta Vida, se busca establecer una renta básica para cada ciudadano residente del país. Si consideramos la propuesta de establecer un salario mínimo legal vigente equivalente a \$877.803 para cada colombiano mayor de edad, se puede establecer que su costo fiscal sería cercano a \$32.1 billones mensual (\$385. Billones anuales). Si consideramos la transferencia de \$877.803 para colombianos en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta que hay cerca de 9.1 millones de hogares en pobreza - vulnerabilidad y en promedio hay 3<sup>12</sup> personas por hogar, el costo fiscal se estimaría en \$23.9 billones de pesos mensuales (\$287.6 billones anuales). Así, si se comparan los costos de las iniciativas con el Presupuesto General de la Nación, en especial con el rubro de inversión; si se garantiza solo un salario mínimo a cada persona en situación de vulnerabilidad, el costo total es de 5 veces la inversión anual programada para 2021 porque la medida implicaría un gasto anual de \$287 billones. Incluso si fuera un subsidio durante 3 meses, no sería posible su financiación. Brindar un salario mínimo para todos sería equivalente a 1.8 veces la inversión anual para 2021 y si es focalizado para solo personas vulnerables sería equivalente a 1.35 veces la inversión anual para 2021. De esta manera, se visualiza las limitaciones presupuestales del Estado para poder viabilizar esta medida y aún más si se busca garantizar su universalidad.

Igualmente, cubrir a todos los colombianos mayores de edad con un subsidio igual a la línea de pobreza (\$257 mil pesos) representa un costo fiscal aproximado \$113 billones anuales, equivalente a 2.13 veces la inversión anual para 2021. No obstante, como se mencionará

---

<sup>12</sup> Según CENSO 2018 DANE.



más adelante la política social en el país ha logrado hacer un gran cubrimiento en esta materia.

Así, a las restricciones presupuestales, y estrechamente relacionado con él, se suma que el criterio de la universalidad sacrifica la oportunidad de focalizar recursos en mayor proporción para aquellos que más necesitan cubrir sus necesidades y requieren de un apoyo para la formación de su capital humano (educación y salud), y así alcanzar mejores resultados para su desarrollo humano e inserción en el mercado laboral. Es decir, la focalización es indispensable para la asignación eficiente del gasto.

### ***La política social en Colombia***

Con respecto a la iniciativa de plantear una renta vida universal en menor cuantía, se considera conveniente analizar el estado actual de la política social nacional en Colombia. Aquí el análisis se abstrae de estudiar los subsidios a nivel territorial debido a su complejidad.

En el diseño de la política social nacional colombiana se encuentran tres tipos de subsidios: i) subsidios directos, ii) subsidios indirectos y iii) subsidios cruzados. Cada uno se diseñó con el propósito de beneficiar diversos grupos sociales y provisionar algún bien o servicio relevante para su desarrollo humano bajo diversos criterios de focalización. De acuerdo con la Tabla 1, el Estado ha hecho un enorme esfuerzo por atender a millones de familias colombianas, solo en subsidios y transferencias dedicó \$87.5 billones para el año 2018.

**Tabla 1. Subsidios y transferencias por tipo de subsidio. 2015-2018.**

Tipología	2015	2016	2017	2018
Subsidio cruzado	4,330,241,017,505	4,448,352,218,550	4,585,827,016,019	5,592,765,415,095
Subsidio indirecto	63,534,900,751,475	65,640,836,369,852	70,741,717,819,973	76,023,138,716,863



Transferencia condicionada	2,942,460,943,398	2,450,979,590,567	2,416,319,879,485	2,456,473,112,559
Transferencia no condicionada	2,860,563,902,290	3,128,832,633,915	3,270,077,983,604	3,448,530,075,716
<b>Total general</b>	<b>73,668,166,614,668</b>	<b>75,669,000,812,884</b>	<b>81,013,942,699,081</b>	<b>87,520,907,320,233</b>

Fuente: Cálculos DNP. 2019. Cifras preliminares.

Ahora, si desagregamos estas transferencias por sector (Ver Tabla 2) podemos encontrar que los esfuerzos en inversión social se han orientado principalmente para formación de capital humano (educación, salud, atención a primera infancia y formación para el trabajo) y para cubrir – superar- necesidades (subsidios a servicios públicos, pobreza, vivienda y pensiones).

**Tabla 2. Subsídios y transferencias por sectores. 2015-2018.**

Categoría	2015	2016	2017	2018
Acueducto, alcantarillado y aseo	1,624,391,677,000	1,196,251,048,000	1,518,356,322,000	1,915,853,436,000
Atención a la primera infancia	3,499,988,863,640	3,718,092,040,150	4,200,622,064,710	4,198,024,078,627
Cajas de Compensación Familiar - CCF	3,342,632,978,040	3,860,376,299,760	4,031,457,179,464	4,682,612,281,899
Comunicaciones	561,116,811,928	551,864,541,059	560,872,682,074	436,800,132,898
Educación básica, media y secundaria	18,449,462,405,317	19,930,035,216,419	22,023,353,183,770	22,978,599,100,187
Educación superior	3,921,285,226,152	4,426,883,792,784	4,937,939,662,796	5,305,999,833,895
Formación para el trabajo	2,003,591,577,225	2,140,434,000,000	2,264,577,000,000	2,352,815,000,000
Gas y energía	3,019,298,646,519	3,837,584,879,146	3,617,229,126,442	4,185,762,382,248
Inclusión productiva para población vulnerable	858,196,444,076	527,251,657,258	630,756,154,380	525,199,688,939
Pensiones	18,401,200,302,007	18,274,694,547,732	18,279,331,884,663	18,288,355,562,321
Pobreza	2,924,986,943,398	2,426,980,590,567	2,386,892,879,485	2,425,256,112,559
Salud	13,254,830,739,366	13,856,723,768,472	15,299,799,949,531	18,900,962,914,533
Vivienda	1,807,184,000,000	921,828,431,538	1,262,754,609,766	1,324,666,796,128
<b>Total</b>	<b>73,668,166,614,668</b>	<b>75,669,000,812,884</b>	<b>81,013,942,699,081</b>	<b>87,520,907,320,233</b>



Fuente: Cálculos DNP. 2019. Cifras preliminares.

Aunque el Gasto Público Social abarca otras inversiones a parte de los subsidios y transferencias monetarias, es relevante destacar que son este tipo de apoyos los que más peso tienen en la política social, tanto que para el 2018 las subvenciones representaron el 68.5% del Gasto Público Social (Ver Tabla 3). De la misma manera, los subsidios y transferencias tienen un peso relevante con respecto a la actividad económica del país, pues para el 2018 significó 10.3% PIB.

**Tabla 3. Subsidios y transferencias como participación del Producto Interno Bruto (PIB) y del Gasto Público Social (GPS). 2015-2018.**

Variable	2015	2016	2017	2018
Subsidios y transferencias /PIB	9.2%	9.2%	9.7%	10.3%
Subsidios y transferencias /GPS	63.4%	65.1%	68.5%	68.5%
GPS/PIB	14.5%	14.2%	14.2%	15.0%

Fuente: Cálculos DNP. 2019. Cifras preliminares.

Por ende, la atención a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad ha sido una prioridad en años recientes, y en ese sentido se ha avanzado.

Dado que ambas iniciativas legislativas buscan otorgar una transferencia directa, aquí se analiza el estado de cada programa social vigente que otorgan un apoyo económico directo a los hogares colombianos, tanto en su monto, giros y su cobertura.

De acuerdo con la Tabla 4, observamos que, en un contexto ajeno al actual, mediado por una crisis, en el año los hogares más vulnerables reciben un apoyo económico que va desde \$960.000 por Colombia Mayor hasta \$1'750.000 por Jóvenes en Acción. Pero, considerando que el Gobierno nacional autorizó pagos extras de los programas sociales existentes y puso en marcha la implementación de la compensación del IVA aprobada en la reciente Ley de Crecimiento Económico en 2019 y diseñó el Programa Ingreso Solidario para proteger



hogares que en consideración por la pandemia se encontraban en una situación de vulnerabilidad, debido a la crisis ocasionada por COVID -19. Adicionalmente, encontramos que se realizan pagos anuales que van desde \$375.000 por Compensación del IVA hasta \$1'050.000 correspondiente por pago extra de Jóvenes en Acción. Así, actualmente las personas más vulnerables están recibiendo un pago anual desde que va desde \$375.000 hasta \$1'750.000.

**Tabla 4. Programas que otorgan transferencias monetarias. Monto estimado 2020.**

Transferencias Monetarias	Hogares beneficiarios	Monto promedio de la transferencia	Número de pagos estimados en 2020	Monto promedio estimado en 2020
Familias en Acción	2.666.236	\$ 167.000	5	\$ 835.000
Pagos extra FeA	2.666.236	\$ 167.000	3	\$ 501.000
Jóvenes en Acción	274.342	\$ 350.000	5	\$ 1.750.000
Pagos extras JeA	274.342	\$ 350.000	3	\$ 1.050.000
Colombia Mayor	1.680.535	\$ 80.000	12	\$ 960.000
Pagos extra CM	1.680.535	\$ 80.000	3	\$ 240.000
Compensación de IVA	1.000.000*	\$ 75.000	5	\$ 375.000
Ingreso Solidario	3.000.000*	\$ 160.000	9	\$ 1.440.000

\*Hogares potenciales.

Al anterior panorama, se debe sumar la existencia de hogares que están recibiendo 1 o más transferencias monetarias directas por cumplir con los requisitos de cada programa. De acuerdo con el DNP, el 77% de los hogares vulnerables reciben uno de los siguientes programas: Familias en acción, Jóvenes en Acción, compensación del IVA, Colombia Mayor y/o Ingreso Solidario. El 12% de los hogares vulnerables reciben dos o más de estos programas sociales, y reciben una transferencia mensual directa que va desde \$131.250 hasta \$538.750.

**Tabla 5. Número de programas por hogar vulnerable.**

Número de programas	Hogares	%	Monto mínimo mensual	Monto promedio mensual	Monto máximo mensual
---------------------	---------	---	----------------------	------------------------	----------------------



0	743,028	11%			
1	5,125,818	77%	\$ 31,250	\$ 122,374	\$ 273,750
2	714,486	11%	\$ 131,250	\$ 192,000	\$ 418,750
3	83,550	1%	\$ 276,250	\$ 309,003	\$ 538,750
4	1,416	0%	\$ 550,000	\$ 550,000	\$ 550,000

Fuente: Base Maestra DNP

Igualmente, estos hogares priorizados por su condición de vulnerabilidad y otros también reciben subvenciones indirectas tales como el régimen subsidiado a salud y la educación pública, y son beneficiarios de subvenciones cruzadas como, por ejemplo, los subsidios a servicios públicos; por tanto, deben ser incluidos en el análisis.

Según un ejercicio realizado por el DNP a partir de datos de la Encuesta de Calidad de Vida ECV 2018, donde se monetizaron los servicios de educación pública y del régimen subsidiado en salud, se encontró que los niños, niñas y adolescentes que gozan de educación preescolar, básica y media oficial reciben en promedio \$232.942 mensuales, mientras que los jóvenes que acceden a educación superior pública reciben \$324.054 mensuales. En cuanto al régimen subsidiado en salud, se estima que las personas beneficiarias reciben en promedio \$66.948 mensuales. En el caso de los subsidios a los servicios públicos, que es de acuerdo con el estrato y cubre los estratos 1, 2 y 3, se estima que ascienden a \$24.576 mensuales para electricidad y \$49.625 para agua, alcantarillado y aseo. En este sentido, se puede inferir que un hogar beneficiario recibe en promedio \$576 mil pesos por participar en al menos un programa social de transferencias directas y recibir subsidios para la educación, salud y servicios públicos.

Igualmente, ejercicios realizados por el DNP a partir de la Gran Encuesta de Hogares (GEIH) para el año 2018 (Ver Tabla 6), estiman que el promedio nacional de la brecha de ingresos per cápita frente a la línea de pobreza es de \$ 37.540. El ejercicio que se presenta a continuación contempló el impacto del COVID-19 en los ingresos de los hogares, así como los efectos en reducción de pobreza de los programas de transferencias monetarias.



**Tabla 6. Brecha del ingreso per cápita frente a la Línea de Pobreza**

Brecha LP	Personas	Brecha LP - impacto COVID- 19	Brecha LP - Incluyendo Ingreso Solidario
	Total	Promedio	Promedio
<b>Nacional</b>	48.390.548	42.506	37.540
<b>Cabeceras</b>	37.441.476	44.638	39.764
<b>Rural</b>	10.949.071	35.214	29.935

Fuente: cálculos SPSCV-DNP con base en la GEIH 2018.

En suma, no se puede negar el esfuerzo del Estado por atender las necesidades básicas de los colombianos, teniendo en cuenta los subsidios entregados a través de canales directos e indirectos. No obstante, si incluimos todo el componente de Gasto Público Social, se observa que en las últimas dos décadas se ha hecho un enorme avance para beneficiar a millones de colombianos, ya que éste pasó de \$21 billones en 2000 a \$134 billones en 2019, donde cerca de \$90 billones corresponden a subsidios y transferencias a las familias colombianas. Dentro de este gasto se encuentran programas y políticas sociales para 1) Protección social, 2) educación, 3) salud, 4) vivienda, 5) medio ambiente, 6) Actividades recreativas, cultura y religión, 7) cobertura de servicios públicos, 8) y cobertura de comunicación digital (internet y computadores).

### ***Sobre el Criterio de incondicionalidad de las transferencias sociales***

Con respecto al criterio de incondicionalidad propuesto en las iniciativas parlamentarias se considera que es válido resaltar los resultados de los programas de transferencias condicionadas, tales como Familias en Acción y Jóvenes en acción, cuyas condicionalidades han contribuido a la acumulación de capital humano de jóvenes y familias.



De acuerdo con evaluaciones realizadas al programa Familias en Acción<sup>13</sup> encontramos que los hogares han reducido la probabilidad de hallarse dentro de la pobreza monetaria y de pobreza extrema, y los hogares han reducido la probabilidad de estar en pobreza multidimensional. Frente a la asistencia escolar la evaluación refiere que incrementó la probabilidad de estar matriculado tanto en zonas urbanas y cabeceras de municipios como en zonas rurales. En cuanto a los resultados relacionados con sector salud es evidente el impacto positivo que ha tenido el programa al reducir el embarazo adolescente, aumentar su vacunación, así como un mayor control de crecimiento, desarrollo y salud.

A este programa le podemos sumar el de Jóvenes en Acción<sup>14</sup>, que a través del apoyo en la formación de capital humano joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, y su impacto en la demanda de educación superior entre otros, permite apreciar resultados concretos como el del SENA, en donde del total de aspirantes solo el 2% logra acceder y certificarse, pero es destacable que de los beneficiarios del Programa Jóvenes en Acción aumenta a 15.8% la probabilidad de certificarse de los aspirantes, además reduce en 33 puntos porcentuales la probabilidad que los jóvenes beneficiarios se retiren de forma parcial o definitiva de las IES. Este impacto representa una caída del 40% en la probabilidad de desertar.

A continuación, se muestra de manera más detallada y resumida los resultados obtenidos en Programas Familias en Acción en su más reciente evaluación (2019).

---

<sup>13</sup> Evaluación de impacto Familias en Acción. Natalia Ximena Arteaga, Clara Lorena Trujillo, Lucas Sebastián Gómez. Dirección de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas - DNP. Octubre 2019

<sup>14</sup> Realizar el diseño y ejecución de la evaluación de impacto del programa jóvenes en acción producto 6 – informe de la evaluación de impacto del programa jóvenes en acción diciembre de 2017 – DPS.





**Tabla 7. Resultados Programa Familias en Acción**

Concepto	Impacto en hogares beneficiarios del programa Familias en Acción
Probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza monetaria (es decir estar por debajo de la línea de pobreza \$ 257.433 per cápita)	Se reducen en 4 puntos porcentuales (p.p.) la probabilidad
Probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza extrema (es decir estar por debajo de la línea de indigencia \$117.605per cápita)	Se reduce en 2 p.p
Probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza multidimensional (es decir tener más del 33% de privaciones en educación, condiciones de la niñez y la adolescencia, salud, trabajo y vivienda),	Se reduce en 1 p.p.
Asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes (probabilidad de estar matriculado en las 14 ciudades principales)	Aumento en la probabilidad en 12 p.p.
Probabilidad de estar matriculado cabecera del resto de municipio	Aumento en la probabilidad en 14 p.p.
Probabilidad de estar matriculado zona rural del resto de municipios	Aumento en la probabilidad en 12 p.p.
Promoción de un nivel a otro (transición– primaria, primaria– secundaria, secundaria– media y graduación), pasar de quinto a sexto en ciudades principales	Aumento en la probabilidad en 5 p.p.
Probabilidad de asistir a los controles de crecimiento y desarrollo para las personas menores de 5 años.	Aumenta la probabilidad en 12 puntos porcentuales-p.p.
Probabilidad de asistir al médico por prevención para los niños entre 6 y 18 años	Aumenta la probabilidad en 9 p.p.
Probabilidad de estar en embarazo adolescente para las mujeres entre 14 y 19 años	Disminuye la probabilidad en 2 p.p.
Probabilidad de trabajo infantil para los Niños, Niñas y Adolescentes-NNA, entre 12 y 17 años	Disminuye la probabilidad en 2 puntos porcentuales

Fuente: Evaluación de impacto Familias en Acción Dirección de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas - DNP. Octubre 2019

En conclusión, al desestimar los programas condicionados estamos poniendo en riesgo estos avances positivos que se han logrado para la población más vulnerable, en temas tan



relevantes como salud, educación, superación de pobreza monetaria y pobreza multidimensional, que de otra forma se diluirían en una ayuda que no incentive a interiorizar estos comportamientos por no visualizar en el primer momento sus beneficios.

### ***Sobre el costo fiscal de la política social y sus fuentes de financiación de las iniciativas***

Como se mencionó anteriormente, Colombia ha avanzado en su política social realizando un gasto destacado en años recientes. Si calculamos el gasto social per cápita para el 2019, se tiene que por cada ciudadano se hace una inversión equivalente a \$2'776.713. Si únicamente contabilizamos el gasto en subsidios y transferencias per cápita tenemos que asciende a \$1'870.778 (Ver Tabla 8). Aunque las familias no perciben estas inversiones de forma monetaria en su totalidad, se debe visibilizar los diferentes instrumentos de atención para las necesidades de millones de colombianos y sus costos asociados.

**Tabla 8. Costos asociados al Gasto Público Social**

<b>Concepto</b>	<b>Costo total 2019</b>	<b>Costo per cápita 2019</b>
Gasto Público Social (GPS)	\$ 134,000,000,000,000	\$ 2,776,713
Subsidios y transferencias	\$ 90,280,930,120,936	\$ 1,870,778

Fuente: Cálculos propios con datos DNP

En este sentido, llevar a cabo una nueva iniciativa para proteger a millones de colombianos sin importar su monto, hace necesario la revisión de posibles fuentes para su financiación.

En el caso de la iniciativa de entregar un salario mínimo para las personas en condición de vulnerabilidad, superaría la capacidad de financiación debido a su alto costo fiscal (\$23.9 billones mensuales) y que, en comparación con la inversión, resulta desproporcionado y no hay viabilidad presupuestal para los recursos exigidos para llevarse a cabo.



Por su parte, la iniciativa que propone una renta vida universal en su exposición de motivos señala posibles fuentes de financiación, que reza:

*“(…) En segundo lugar, más adelante, a medida que así lo obligue la ampliación de la cobertura de la Renta Vida hasta alcanzar su universalidad, **se debería realizar una re- forma tributaria estructural encaminada a aumentar en un 5% el recaudo.** Esta reforma definiría una **serie de impuestos progresivos orientados a afectar a la población con mayor riqueza.** Adicionalmente, se contaría con fondos provenientes del **impuesto al patrimonio** a personas naturales con mayor ingreso, así como de **impuestos sobre dividendos y remesas al exterior (…)**”. Negrilla fuera del texto.*

Así, se identifica que se propone un aumento del impuesto al patrimonio, impuesto a los dividendos y remesas al exterior a fin de incrementar en un 5% el recaudo y financiar de esta manera la renta vida.

Sin embargo, la propuesta de una reforma tributaria resultaría inconveniente por las siguientes razones:

- 1) *Debido a la crisis causada por el COVID 19, estudios sugieren que aún no es claro el tiempo que tardará la economía en recuperarse.* Según un estudio reciente del Banco de la República, la recuperación económica podría tardar hasta 4 años y para los países emergentes sería en forma de ‘L’, indicando un periodo de estancamiento. Así, se considera que es inconveniente anticipar en medio de tanta incertidumbre económica la necesidad de adelantar una reforma tributaria para aumentar impuestos dado que iría en detrimento de la formación de capital, generación de empleo y en la atracción de inversión extranjera, imperiosos para la recuperación económica.
- 2) *No es claro el cálculo en las fuentes del recaudo en la iniciativa de Renta Vida.* Incrementar el recaudo en un 5%, como se señala en la exposición de motivos, equivale



a un aumento de \$7.9 billones<sup>15</sup>, pero esto sería insuficiente para cubrir incluso la población vulnerable del país como se indica en el proyecto de ley. Por el contrario, para cubrir al menos la población vulnerable que estiman los autores en \$26 billones de pesos, requiere obligar a que el recaudo se amplíe en al menos 16.5%.

3) *El impacto por incrementar impuestos al sector empresarial sería contraproducente por su magnitud y desincentivo al crecimiento económico, por menor inversión y productividad.* Considerando el escenario de incrementar el recaudo en al menos 26 billones de pesos para cubrir a los vulnerables, manteniendo las bases gravables de cada uno, tan solo para intentar recaudar \$9.3 billones se requeriría subir la tasa del impuesto al patrimonio hasta el 15%<sup>16</sup>. Si por su parte, se modifica la base gravable del impuesto al patrimonio estableciendo que el umbral mínimo para que personas naturales sean sujetos gravables sea \$ 3 mil millones y para personas jurídicas desde \$43 mil millones, aumentando la tasa de tributación hasta 6%, tal como se ha propuesto en otras iniciativas parlamentarias, sólo se podría recaudar hasta \$8 billones. Así, se muestra que elevando la tarifa del impuesto al patrimonio desde 4 hasta 10 veces con respecto a la de hoy permitiría solo recaudar cerca del 30% de los recursos necesarios para la financiación inicial de la Renta Vida.

Por otro lado, incrementar la tarifa del impuesto a los dividendos de 10% hasta 20% solo generaría un incremento entre 1 a 2 billones de pesos. Por lo cual, en consonancia con los cálculos para el impuesto al patrimonio, la mezcla de estos cambios sería insuficientes para financiar la Renta Vida, aún con estos sustanciales incrementos en las tarifas para la inversión y emprendimiento.

Una posibilidad para lograr el recaudo de \$23.9 billones depende del aumento en la tarifa general del impuesto de renta corporativo, que requeriría un aumento en 14.4 puntos porcentuales, pues por un aumento en un punto porcentual en la tarifa de renta se

---

<sup>15</sup> Cálculos propios con datos históricos de PIB.

<sup>16</sup> Cálculos propios con datos de la base de estadísticas de recaudo DIAN para 2019.



obtiene \$1.1 billones<sup>17</sup> en equilibrio parcial. Lo anterior, implicaría una tarifa general en 46.4%, y con ello, probablemente producirá efectos colaterales sobre la economía por los desincentivos en las bases del crecimiento.

Vartia (2008) encuentra que la reducción de 35% a 30% de la tarifa de renta corporativa aumenta la razón de inversión sobre capital entre 1% y 2,6%, lo que a la vez produce un aumento de la de inversión sobre valor agregado de la economía entre 0,2 y 0,5pp. Por su parte, Johansson *et al* (2008) encuentran que los impuestos directos, especialmente los corporativos, tienden a castigar en mayor medida a aquellos agentes y firmas que son más productivos, vía innovación. Dado que, usualmente las actividades más productivas son también las más riesgosas, las empresas pueden tener incentivos a no tomar riesgos empresariales por lo cuantioso que puede llegar a ser la carga tributaria.

Ahora bien, no se puede descartar que un mecanismo de transferencias de recursos como el contenido en ambas iniciativas, podría tener impactos positivos sobre el consumo de los hogares conforme aumenta su ingreso disponible. No obstante, este efecto parcial sería ampliamente superado por los efectos negativos que acarrearía una reducción en los niveles de inversión de la economía. Para comprobar empíricamente lo anterior, la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de un modelo de equilibrio general, encontró que el mayor recaudo de \$26 billones, vía aumento de la tarifa de renta corporativa, disminuiría el crecimiento del PIB en 0,6pp durante los primeros dos años de entrada en vigor de la medida, mientras que la inversión caería en 3,1pp en promedio por año.

En consecuencia, considerando los esfuerzos que deberían conllevar una reforma tributaria para financiar esta iniciativa, se anticipa un significativo golpe para la economía que impediría la reactivación económica.

---

<sup>17</sup> Cálculos Min Hacienda.



4) *Riesgo de Deuda*. Llevar a cabo ambas propuestas, debido a que no se visibiliza una alternativa de financiación que pueda llevarse a cabo completamente a través de impuestos, también implicaría elevar la deuda del Gobierno Nacional Central a un nivel superior del 60% del PIB potencial, frente al nivel proyectado en el MFMP de 58,5% del PIB potencial de 2020, lo que la situaría en un nivel muy superior al máximo histórico de deuda al que se estima llegar al cierre del presente año. En síntesis y de acuerdo con lo mencionado anteriormente, llevar la deuda a niveles tan elevados, aumenta la probabilidad de que se entre en una trayectoria insostenible, que eventualmente pueda inducir una cesación de las obligaciones crediticias, con importantes impactos en términos de costo y acceso a financiamiento internacional, e incluso dificultando el cumplimiento de la regla fiscal en los siguientes años. Según un ejercicio realizado al interior del DNP, siguiendo la metodología del Fondo Monetario Internacional, el país debería crecer a una *tasa cercana al 8,7%* para poder sostener una mayor deuda de esta magnitud.

Adicional, es válido resaltar que incluso los recursos del FOME son producto de un préstamo para atender la emergencia y no se alimenta de ingresos del Gobierno Nacional.

Por lo tanto, luego de analizar ampliamente las implicaciones expuestas en esta sección, se concluye que ambas iniciativas resultan inconvenientes en el corto y mediano plazo, por la inviabilidad fiscal y coyuntural. No obstante, se reconoce la importancia de continuar fortaleciendo la política social en Colombia, continuar con la identificación de hogares en sus distintos grados de vulnerabilidad y el diseño de instrumentos para la superación de pobreza.



## VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir PONENCIA DE PRIMER DEBATE **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar en primer debate el Proyecto de Ley N°. 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°. 043 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se crea la renta vida”  
Atentamente,

**CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE**  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente

**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador ponente

**YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI**  
Representante a la Cámara depto.  
Bolívar Ponente

**JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

**WILMER RAMIRO CARRILLO**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

**BAYARDO GILBERTO  
BETANCOURT PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente