



Bogotá D.C.

Doctor  
**ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA**  
Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representante  
[comision7camara@gmail.com](mailto:comision7camara@gmail.com)  
[comision.septima@camara.gov.co](mailto:comision.septima@camara.gov.co)  
Ciudad

**Ref.** Observaciones Proyecto de Ley N.º 608 de 2021 Cámara, «Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo N.º 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020»

Respetado Secretario,

En atención a la solicitud realizada mediante oficio N.º CSPCP.3.7.376-21 del 01 de junio de 2021, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social<sup>1</sup>, a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley N.º 608 de 2021, Cámara de Representantes.

### **1. Propuesta normativa**

La iniciativa legislativa de acuerdo con la exposición de motivos tiene por objeto «extender las entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.».

En ese orden, propone lo siguiente:

#### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

---

<sup>1</sup>El 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).

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N° 814 del 4 de junio de 2020 "Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020", con el fin de extender estas entregas más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo N.º 814 de 2020, el cual quedará así:

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

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

## **2. Consideraciones a la propuesta normativa**

### **2.1. Transferencias monetarias**

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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> 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.

La esencia de los programas de transferencias monetarias está basada en su condicionalidad, toda vez que buscan reducir la pobreza y fomentar el capital humano en educación, salud y nutrición<sup>4</sup>.

En ese orden, resulta importante rescatar que el programa de Familias en Acción<sup>5</sup> que entrega el incentivo monetario a las familias beneficiarias, condicionada al cumplimiento de los requisitos de corresponsabilidad en salud y educación, ha generado impacto positivo en los niños, niñas y adolescentes de los hogares beneficiarios (permanencia escolar, controles de salud). Así, en el 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.<sup>6</sup>

Por lo anterior, los programas sociales que se han desarrollado con antelación a la emergencia sanitaria derivada por el Coronavirus COVID-19, están concebidos para atender diferentes grupos poblacionales y las transferencias tienen finalidades diversas orientadas a la superación de la pobreza y la pobreza extrema en el país. De igual modo, los actuales programas sociales toman en consideración el índice de pobreza multidimensional (IPM), el cual comprende no solamente la suficiencia monetaria sino también la satisfacción de otros derechos básicos en materia de salud y educación, cuyo goce efectivo se logra materializar a través de programas como Familias y Jóvenes en Acción.

En suma, la condicionalidad de las transferencias monetarias ha permitido el desarrollo de las políticas públicas de superación de la pobreza con impactos positivos, que no sólo buscan reducir la pobreza monetaria sino fortalecer aspectos en educación y salud de los beneficiarios, por lo que se sugiere que la iniciativa legislativa establezca como condicionados los giros extraordinarios siguiendo la naturaleza de los giros ordinarios definidos en la normativa que regula los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y de Protección Social al Adulto Mayor.

### **1.1. Competencia administrativa Programa de Protección Social al Adulto Mayor**

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 2º de la Ley 797 de 2003, norma que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

---

<sup>4</sup> Revista de la CEPAL 86 • agosto 2005

<sup>5</sup> Fundamentado en las Leyes 1532 de 2012 y 1948 de 2019

<sup>6</sup> 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>

En virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, 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.

En ese orden, la modificación del artículo 1° del Decreto Legislativo N.º 814 de 2020, propuesta en Proyecto de Ley N.º 608 de 2021, debe considerar la competencia administrativa respecto a la administración y ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, la cual no está en cabeza del Ministerio del Trabajo, sino en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

## 1.2. Observaciones técnicas

La Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 21 del Decreto 2094 de 2016, le corresponde entre otras, las funciones de diseñar, formular, identificar y adoptar planes, programas, estrategias y proyectos de transferencias monetarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, así como ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto, respecto a la iniciativa legislativa recomendó lo siguiente:

«...El Proyecto de Ley busca realizar dos modificaciones sustanciales al Decreto Legislativo 814 del 4 de junio del 2020, el cual “ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción”.

**[Primero.** El] Proyecto elimina la condición de la entrega de estas transferencias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica inicialmente declarado

por el Decreto 637 de 2020, extendiéndolo “más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia”. Al eliminar esta temporalidad, se entiende que estas transferencias continuarían de manera indefinida.

[Segundo. El] el Proyecto elimina la condición de que las transferencias se realicen “siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal”.

(...)

La Dirección realizó una lectura del Proyecto de Ley, incluyendo el articulado y la exposición de motivos. A partir de esta lectura, la experiencia de los programas existentes y la literatura académica sobre el tema, [presenta] algunos puntos de reflexión (...), [a saber:]

[En primero lugar], es necesario destacar que las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción fueron aprobadas, en su momento, con el objetivo de reforzar durante la Emergencia Económica y Social el (...) impacto positivo que los (...) programas de transferencias monetarias han demostrado a través de sus respectivas evaluaciones de impacto (...).

En consecuencia, las transferencias no condicionadas, adicionales y extraordinarias llegaron a 4.757.350, desagregados así: 2.633.598 hogares beneficiarios de Familias en Acción, 425.402 jóvenes beneficiarios de Jóvenes en Acción y 1.698.573 adultos mayores beneficiarios de Colombia Mayor. A ellos, se les entregaron \$3.8 billones en transferencias extraordinarias desde abril hasta diciembre del 2020, representando el 31% de todas las transferencias para ese año.

Esto sumado a la implementación de dos programas nuevos de transferencias: Ingreso Solidario y la Compensación del IVA

#### Transferencias Monetarias Liquidadas – Prosperidad Social – Año 2020

	2020	
	Beneficiarios	Transferencias
Familias en Acción - Pagos Ordinarios	2.244.348	\$ 1.814.574.338.510
Familias en Acción - Pagos Extraordinarios	2.633.598	\$ 2.034.140.040.000
Jóvenes en Acción - Pagos Ordinarios	428.779	\$ 559.939.800.000
Jóvenes en Acción - Pagos Extraordinarios	425.179	\$ 599.411.440.000
Colombia Mayor - Ordinario	1.698.573	\$ 1.589.864.328.000
Colombia Mayor - Pagos Extraordinario	1.698.573	\$ 1.220.976.126.236
Ingreso Solidario	3.084.987	\$ 4.203.251.840.000
Compensación del IVA	1.000.000	\$ 366.874.425.000
<b>Total</b>		<b>\$ 12.389.032.337.746</b>

Fuente: Prosperidad Social.

En [el año] 2020, el país experimentó el mayor choque económico y social de las últimas décadas producto de la pandemia Covid-19, lo que generó un aumento de la incidencia de la pobreza monetaria del 35.7% a 42.5% y de la incidencia de pobreza extrema del 9.6% a 15.1%.

Para sobrellevar los efectos negativos de la pandemia, el Gobierno nacional amplió el monto de los programas existentes (giros extraordinarios) y diseñó nuevos programas (Ingreso Solidario y Compensación del IVA). De acuerdo con las cifras de DANE 2020, relacionadas con la pobreza monetaria, las ayudas institucionales evitaron que la pobreza monetaria se hubiese incrementado en 3.6 p.p. adicionales, es decir 1.8 millones de personas y evitaron que la pobreza monetaria extrema se hubiese incrementado en 4.7 p.p. adicionales, es decir 2.3 millones de personas.

Al separar los efectos de las ayudas institucionales ordinarias, es decir las ayudas existentes pre-pandemia a través de programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, y las ayudas institucionales creadas en la pandemia (giros extraordinarios, Ingreso Solidario y Compensación del IVA), se observan las siguientes conclusiones derivadas del reciente estudio de pobreza realizado por el DANE<sup>7</sup>:

#### Pobreza monetaria:

- De los 1.8 millones de personas que no ingresaron a la pobreza monetaria producto de las ayudas institucionales, 1.1 millones de personas (61.1%) lo hicieron por las ayudas creadas en los nuevos programas y las transferencias extraordinarias.

#### Pobreza monetaria extrema:

- De los 2.3 millones de personas que no ingresaron a la pobreza monetaria extrema producto de las ayudas institucionales, 1.3 millones de personas (56.5%) lo hicieron por las ayudas creadas en los nuevos programas y las transferencias extraordinarias.

Lo anterior indica que la mayor parte de la población que no ingresó a la pobreza monetaria o pobreza monetaria extrema lo hizo en gran medida por el efecto de las ayudas institucionales creadas por la pandemia (giros extraordinarios y nuevos programas). Eliminar dichas ayudas, ciertamente reduciría la capacidad del Estado de reducir la pobreza vía transferencias monetarias a los hogares entre un 55 a 60%.

El objetivo de las transferencias monetarias debe ser contribuir a la reducción de la pobreza y a reducir las brechas de ingreso, para ello es indispensable que los programas cobijen al total hogares en pobreza extrema y pobreza. [Por lo tanto], respetuosamente reiteramos, desde Prosperidad Social, la conveniencia de mantener el impacto positivo de los programas de transferencias monetarias condicionadas, fortaleciendo su alcance con la entrega complementaria de una transferencia monetaria no condicionada periódica, y aprovechando la experiencia adquirida en la implementación del programa Ingreso Solidario.

---

<sup>7</sup> DANE. (2021). *Pobreza monetaria en Colombia: Resultados 2020*. DANE, pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

[Resulta importante señalar] que el programa Ingreso Solidario fue creado precisamente como un programa de renta de emergencia, dirigido a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no son beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias. Entre abril 2020 y mayo 2021, Ingreso Solidario ha realizado giros de manera mensual y sin condiciones a 3.084.987 hogares. Durante este periodo, el valor total transferido ha superado los 6 billones de pesos. El Gobierno nacional, dentro de su estrategia de Solidaridad Sostenible, se ha propuesto expandir la cobertura para llegar a todos los hogares en la categoría A y B del SISBÉN IV, es decir, aquellos en condición de pobreza extrema y monetaria. Esto significaría una expansión del programa en 39,9%, alcanzando un total de por lo menos, 4.315.082 hogares beneficiarios.

En este sentido, vale la pena destacar algunos (...) impactos positivos de las transferencias [monetarias] en el [año] 2020. Un segundo reporte del DANE,<sup>8</sup> este sobre los resultados por clase social, muestra que las transferencias (incluyendo las ordinarias y extraordinarias) estuvieron acertadamente focalizadas hacia las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En el [año] 2020, las transferencias de los programas existentes representaron un incremento del 11,8% de los ingresos del primer quintil de la población (frente a sus ingresos en el 2019), amortiguando así un 32,3% de la caída en ingresos para este grupo. Para el segundo quintil, las transferencias representaron un incremento en los ingresos del 7,3%, amortiguando 30,4% de la caída.

Anteriores evaluaciones de impacto para los programas contemplados por el Proyecto de Ley [608 de 2021] también muestran otros impactos positivos [de conformidad con] la tabla 1. Es importante advertir que las evaluaciones a Familias en Acción y Jóvenes en Acción consideran a estos programas en su operación ordinaria, es decir, con el elemento de condicionalidad de las transferencias. En otras palabras, no se puede esperar que todos los impactos que estos encuentran se vean replicados por las transferencias extraordinarias; sin embargo, la tabla muestra que las transferencias que realizan los programas habitualmente contribuyen a abordar dimensiones de la pobreza vista de manera multidimensional, una razón más para considerar la extensión de las transferencias extraordinarias.

**Tabla 1: Impactos de los programas de transferencias monetarias contemplados en el PL 608 de 2021**

Programa	Entidad que realiza la evaluación	Impactos
Familias en Acción	DNP <sup>9</sup>	<p>En pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redujo incidencia de pobreza monetaria en 4 puntos porcentuales.</li> <li>• Redujo incidencia de pobreza extrema en 2 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de matrícula en el colegio de niños, niñas y adolescentes beneficiarios en 12,9 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de ingreso a educación superior en las 14 ciudades principales en 12 puntos porcentuales.</li> </ul>

<sup>8</sup> DANE. (2021). *Caracterización de la pobreza monetaria y resultados clases sociales*. DANE, pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.

<sup>9</sup> Arteaga, N.X., Trujillo, C.L. & Gómez, L.S. (2019). *Evaluación de impacto Familias en Acción*. DNP.

		<p>En salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de que menores de 6 años asistan a controles de crecimiento y desarrollo en 12,5 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de que niños y niñas cuenten con un carnet de vacunación completo en 3,8 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de asistir al médico por prevención de parte de personas entre los 6 y 17 años en 8,66 puntos porcentuales.</li> <li>• Redujo la probabilidad de embarazo adolescente por parte de mujeres entre 14 y 19 años en algunas zonas del país en hasta 4 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>Otros impactos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de ocupación laboral en 3,4 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de participación en organizaciones comunitarias.</li> <li>• Aumentó probabilidad de participación en las votaciones de su municipio.</li> <li>• Condujo a mayor empoderamiento para enfrentar problemáticas como la violencia intrafamiliar.</li> <li>• Condujo a mayor reconocimiento por parte de otros miembros del hogar de la necesidad de cambios de actitud frente a la cultura machista y el libre desarrollo de las familias.</li> </ul>
Jóvenes en Acción	DPS <sup>10</sup>	<p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de ingreso al SENA en 63 puntos porcentuales.</li> <li>• Aumentó probabilidad de certificación del SENA en 13 puntos porcentuales.</li> <li>• Redujo probabilidad de deserción en 38,7 puntos porcentuales.</li> </ul> <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentó probabilidad de beneficiarios de zonas rurales de ingresar al mercado laboral en 8,1 puntos porcentuales.</li> </ul>
Colombia Mayor	DNP <sup>11</sup>	<p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuyó proporción de beneficiarios que dejó de desayunar, almorzar o cenar el último mes por falta de dinero en 6,5 puntos porcentuales.</li> <li>• Permitted aumento en los gastos anuales del hogar en educación (\$51.199), en compra y reparación de electrodomésticos y celulares (\$23.787) y en diversión y entretenimiento (\$31.969).</li> <li>• Permitted aumento en los gastos mensuales en servicios públicos (\$11.552).</li> <li>• Aumentó las actividades productivas en el hogar.</li> </ul>

Fuente: Evaluaciones de impacto relevantes, referenciadas en los pies de página 6, 7 y 8

**[En segundo lugar]**, si bien en los puntos anteriores se han presentado algunas razones que demuestran la conveniencia [de la iniciativa legislativa], es importante indicar los costos que se derivan del mismo. Como se mencionó anteriormente, las transferencias extraordinarias, las cuales se realizaron en los nueve meses desde abril 2020, representaron 31% de todas las transferencias para ese año, no muy distinto del 34% representado por el programa Ingreso Solidario, el más grande y ambicioso programa de transferencias monetarias en la historia del país.

En ese sentido, recordamos la propuesta que hizo el Gobierno nacional en su proyecto Solidaridad Sostenible de destinar mayores recursos sociales no a transferencias extraordinarias sino a un repotenciado programa de Ingreso Solidario que cubra a toda la población en condición de pobreza extrema y monetaria y [complete] las transferencias [recibidas por los] otros programas, como los contemplados en este proyecto, contribuyendo a que las familias se ubiquen por encima de la línea de la pobreza extrema.

<sup>10</sup> DPS. (2018). *Informe de evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción*. DPS.

<sup>11</sup> DNP. (2016). *Realizar una evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*. DNP.

(...)

### **[Consideraciones finales]**

Durante la vigencia del año 2020, los recursos para la ejecución de las transferencias extraordinarias y del programa Ingreso Solidario han sido generadas desde el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME con presupuesto de funcionamiento y no de inversión, lo que conllevó a adelantar gestiones totalmente reactivas a una situación coyuntural y específica desde el ámbito presupuestal, contractual y operativo; encontrándose que la definición y establecimiento de la fuente de financiación en el marco de la programación presupuestal garantizaría la sostenibilidad del proyecto de ley y la ejecución eficiente del mismo.

Por lo anterior, la ponencia debe contemplar para su exposición las fuentes de financiación y la posible incorporación de la iniciativa como un proyecto de inversión dentro del Banco Nacional de Programas y Proyectos, toda vez que la temporalidad se extiende más allá de los efectos de la Emergencia, lo que involucra el conocimiento y concepto tanto del Departamento Nacional de Planeación como del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante el periodo de Emergencia Económica, Social y Ecológica, Prosperidad Social desarrolló la capacidad operativa para ejecutar no sólo los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor sino para implementar de manera eficiente el nuevo programa de Ingreso Solidario.

A través de los programas sociales de incentivos monetarias a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad se busca posibilitar y mejorar la movilidad social de esta, permitiendo no sólo luchar contra la pobreza sino contra fenómenos conexos como la desigualdad, la discriminación y las barreras de acceso a bienes y servicios. Por ello, desde Prosperidad Social apoyamos las iniciativas del Honorable Congreso de la República para el fortalecimiento de los programas de transferencias monetarias.

Es relevante contar con una base presupuestal lo suficientemente sólida y sostenible que permita planear la incorporación de la entrega de una transferencia adicional dentro de los ciclos operativos de cada programa y por ende realizar las entregas de forma oportuna y eficiente para la población beneficiaria. Por lo anteriormente expuesto, la necesidad primordial para cumplir con la entrega de las transferencias extraordinarias, radica en la asignación del presupuesto para planear la incorporación de los procesos que correspondan en el ciclo operativo.

En este sentido, (...) reiteramos la disponibilidad de [que el programa Ingreso Solidario (...)] complemente el monto de transferencia ordinaria que (...) reciben los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor».

Por último, resulta importante que la propuesta legislativa estudie la posibilidad de eliminar la restricción de concurrencia entre el programa Ingreso Solidario con los otros programas de transferencias monetarias, establecida por el Decreto Legislativo N.º 518 de 2020, la cual impide que el programa Ingreso Solidario complemente las transferencias de los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Compensación del IVA.

## 2. 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 Colombia<sup>12</sup>, 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 2002<sup>13</sup>, 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:

«(...) 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 (...)).»

Teniendo cuenta que la propuesta del Proyecto de Ley N.º 608 de 2021, involucra la utilización de recursos públicos en los programas de transferencias monetarias, además,

<sup>12</sup> “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 oírán 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.”

<sup>13</sup> 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

sumado las observaciones técnicas respecto a las fuentes de financiamiento para las entregas de las transferencias, en las que la facultad legal para realizar los giros extraordinarios debe estar sujeta a la disponibilidad presupuestal de la vigencia armonizado con el marco de gasto de cada sector administrativo involucrado, resulta importante el pronunciamiento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **Conclusión**

La iniciativa legislativa busca fortalecer las transferencias monetarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción; sin embargo, se recomienda respetuosamente que antes de continuar con el trámite legislativo, se tengan en cuenta:

- Las observaciones respecto a la competencia administrativa del programa de Protección Social al Adulto Mayor.
- Los impactos positivos de la condicionalidad de las transferencias monetarias.
- La disposición presupuestal suficiente y sostenible que permita planear la incorporación de la entrega de una transferencia adicional dentro de los ciclos operativos de cada programa, de forma oportuna y eficiente para la población beneficiaria.
- La posibilidad de eliminar la restricción de concurrencia entre el programa Ingreso Solidario con los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Compensación del IVA, establecida por el Decreto Legislativo N.º 518 de 2020.
- La importancia de que la iniciativa legislativa cuente con el pronunciamiento técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la viabilidad y sostenibilidad en el tiempo por el impacto fiscal que generaría.