

Bogotá, D.C., Junio de 2021

Honorable Representante
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Presidente Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia Negativo Para Primer Debate al Proyecto de Ley
Cámara 608 de 2021 “Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo
Nº 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia
Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”**

Respetada Señora Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer Debate al Proyecto de Ley 681 de 2021 “Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo Nº 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020” la presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes del proyecto de ley
- II. Objeto y contenido del proyecto
- III. Consideraciones generales
- IV. Cifras
- V. Sostenibilidad fiscal de los proyectos de ley
- VI. Justificación y razones de archivo
- VII. Conflictos de interés
- VIII. Proposición

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY 608 DE 2021

“Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo N° 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”

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley N° **608 de 2021** “Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo N° 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” de autoría del H.R. Fabián Díaz Plata fue radicado en Enero de 2021

Fue remitido a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de representantes, la cual por medio de la Honorable Mesa Directiva se sirvió de designarnos como ponentes H.R. Faber Muñoz en calidad de coordinador ponente y a los H.R. Fabián Díaz Plata y H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano como ponentes de esta importante iniciativa mediante resolución del 25 de Mayo de 2021. En consecuencia, nos servimos rendir el presente informe de ponencia positivo en cumplimiento del honroso cargo.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

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

En tal sentido, el texto originalmente radicado propone lo siguiente:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Artículo 1o. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo No 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.

El texto original se compone de los siguientes artículos:

Artículo 1º- Objeto

Artículo 2º- Modificación del artículo 1 del Decreto Legislativo N° 814 de 2020

Artículo 3º- Vigencia y Derogatorias.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Ante el choque generado por la pandemia de COVID-19 fue necesario un cambio profundo en la postura de política, lo que revirtió el proceso de consolidación de las finanzas públicas y condujo a un incremento sustancial de la deuda. Esto ocurrió a través de diferentes mecanismos. Por un lado, la pandemia y las medidas necesarias para contenerla tuvieron un profundo impacto en la actividad económica, lo que tiene

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No.8-68 Oficina 634 B _ Mezanine Sur

correo: unidad.tecnica.legislativa@gmail.com

Bogotá - Colombia

Tel: 432 51 00

un efecto directo en los ingresos fiscales. Por otro lado, la pandemia requirió un incremento sustancial en los gastos transitorios con el fin de contener sus efectos, y preservar la capacidad productiva y el bienestar de la población. La combinación de los dos elementos mencionados llevó a que se produjera un sustancial incremento en el nivel de endeudamiento público. Así, se proyecta que la deuda neta del GNC haya llegado a 60,5% del PIB en 2020¹

Como se ha mostrado anteriormente, aun antes de la pandemia se requería continuar con el proceso de consolidación fiscal para llegar a una senda sostenible de la deuda pública. Los altos niveles de déficits necesarios para enfrentar los efectos de la pandemia han aumentado el endeudamiento, lo que hace más importante tomar las decisiones de política fiscal que garanticen la sostenibilidad, dejando también un espacio para afrontar choques adversos inesperados. Los instrumentos de política vigentes asociados a la Regla Fiscal no garantizan el logro de los objetivos mencionados. Por un lado, la Regla actual exige un ajuste fiscal desproporcionado e inmediato, que de ejecutarse amenazaría con el proceso de recuperación de la economía.

Por esta razón, el ajuste que implican las metas de déficit de la Regla Fiscal vigente luce implausible. En efecto, el cálculo paramétrico de la Regla actual exigiría un aumento en el balance fiscal de 7,1 del PIB entre 2021 y 2022, más de cuatro veces el ajuste observado entre las vigencias 1999 y 2000, que es el ajuste fiscal de mayor magnitud observado en las últimas tres décadas

3.1 ENDEUDAMIENTO PÚBLICO

En escenarios extremos de insostenibilidad fiscal, el valor del pasivo del Gobierno llega a un nivel tal que el costo del servicio de su deuda excede la capacidad de pago. Este umbral es conocido en la literatura como el límite de deuda, y un propósito angular de la política fiscal debe ser evitar alcanzarlo.

El nivel a partir del cual la deuda comienza a ser materialmente insostenible varía entre países, y depende de las condiciones macroeconómicas, en particular de las tasas de interés y el crecimiento económico (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013); (Pommier, 2015). Países que tienen una tasa de crecimiento futura más alta generarán mayores ingresos en los años siguientes, por lo tanto, su capacidad de

¹ <https://img.lalr.co/cms/2021/04/15204219/20210415-EM-PL-SOLIDARIDAD-SOSTENIBLE.pdf>

honrar obligaciones crediticias es mayor. En esa misma línea, en economías en las que las tasas de interés del endeudamiento son más bajas, el costo financiero de los pasivos es menor y, por tanto, el valor de la deuda que puede ser asumido sin incumplimiento es más elevado. Aunque el nivel de deuda máxima no corresponde a un valor exacto y tiene diferentes parámetros que lo pueden afectar, es posible llegar a estimaciones para obtener niveles razonables para este valor. Así, (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) estiman que el límite de endeudamiento en países emergentes oscila entre 68 y 97% del PIB, mientras que (Pommier, 2015) y (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013) encuentran que dicho umbral por lo general supera en promedio 150% del PIB en países desarrollados.

Una estimación correcta de estas variables cobra una mayor importancia a raíz de los efectos del COVID-19, en la medida en que la pandemia pudo tener efectos persistentes en aspectos muy relevantes para la solvencia fiscal, como el nivel futuro de la actividad económica y las tasas de interés. La pandemia y la respuesta que desencadenó en las autoridades monetarias emisoras de monedas de reserva, han llevado a un ambiente general de amplia liquidez que, de acuerdo con los precios de la deuda de emisores soberanos, se espera que perdure durante varios años. En sentido opuesto, es plausible que la pandemia haya tenido un efecto persistente a la baja en el nivel de actividad económica futura en la medida en que, a pesar de las medidas de política pública que se implementaron, se afectó la existencia de empresas y empleos que probablemente no se recuperarán.

Finalmente, es importante que el pasivo del Gobierno oscile alrededor de niveles prudenciales, suficientemente inferiores al límite de deuda, para así asegurar que se minimice la probabilidad de que el pasivo público siga una senda ascendente insostenible. Para determinar este margen prudencial que debe existir entre el nivel límite para el pasivo público y el objetivo de endeudamiento de mediano plazo que incorporen las metas de política fiscal, se debe tener en cuenta el efecto que diversos choques macroeconómicos adversos típicamente tienen sobre el nivel de los pasivos públicos. Lo anterior permite contar con un margen de reacción lo suficientemente amplio para responder ante acontecimientos imprevistos (e.g. la pandemia generada por el COVID-19) o que incrementan el endeudamiento por efectos de valoración (e.g. una depreciación del peso).

Adicionalmente, se propone que las variables de endeudamiento público que se usen para efectos de evaluar la sostenibilidad del sector público y determinar las

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

metas de política fiscal correspondan a indicadores de pasivos netos, que no consideren solamente el nivel de pasivos que tiene el Gobierno sino su disponibilidad de activos financieros líquidos para respaldarlos. Así, se tiene una medida más precisa del estado patrimonial del sector público, en la medida en la que se consideran de forma conjunta los niveles de pasivos y activos que tiene el Estado.

Aunado a lo anterior, considerando la incertidumbre alrededor de la estimación del pasivo pensional, y el debate alrededor de su clasificación como pasivo contingente o en firme, se considera que el pasivo pensional no debe considerarse dentro de las variables de endeudamiento que se usen para efectos de la Regla Fiscal. Las definiciones puntuales del pasivo y del activo que se usarán para definir el indicador de pasivo neto no pensional que se usará para efectos de la Regla Fiscal deberán ser definidos por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, y se expondrán en un documento público, mientras que el Comité Autónomo para la Regla Fiscal emitirá un concepto no vinculante al respecto.

3.2 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

De igual modo, algunos programas establecen la entrega de beneficios a otras categorías de personas como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores.²

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

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 nutrición⁴

En ese orden, resulta importante rescatar que el programa de Familias en Acción⁵ 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.⁶

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

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

⁴ Revista de la CEPAL 86 • agosto 2005

⁵ Fundamentado en las Leyes 1532 de 2012 y 1948 de 2019

⁶ Prosperidad Social, Informe de gestión año 2019, recuperado:

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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

3.3. 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.

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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

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.

3.4 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:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

«...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”.

3.4.1. Observaciones sobre las propuestas

En primer lugar, 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.

En segundo lugar, 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, sobre lo anterior se considera lo siguiente:

Primeramente, 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

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

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
Total		\$ 12.389.032.337.746

Fuente: Prosperidad Social.

En 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

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

siguientes conclusiones derivadas del reciente estudio de pobreza realizado por el DANE⁷

IV. CIFRAS

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.

Sobre lo anterior, resulta necesario que el programa Ingreso Solidario fue creado precisamente como un programa de renta de emergencia, dirigido a los hogares en

⁷ 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>.

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,⁸ 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 mostrada a continuación.

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.

⁸ 8 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>.

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

Fuente: Evaluaciones de Impacto, DPS, 2021.

En segunda instancia, si bien en los puntos anteriores se han presentado algunas razones que demuestran la conveniencia que podrían esgrimirse para la presente 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, es menester recordar 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.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

		<p>En salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentó probabilidad de que menores de 6 años asistan a controles de crecimiento y desarrollo en 12,5 puntos porcentuales. • Aumentó probabilidad de que niños y niñas cuenten con un carnet de vacunación completo en 3,8 puntos porcentuales. • Aumentó probabilidad de asistir al médico por prevención de parte de personas entre los 6 y 17 años en 8,66 puntos porcentuales. • 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. <p>Otros impactos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentó probabilidad de ocupación laboral en 3,4 puntos porcentuales. • Aumentó probabilidad de participación en organizaciones comunitarias. • Aumentó probabilidad de participación en las votaciones de su municipio. • Condujo a mayor empoderamiento para enfrentar problemáticas como la violencia intrafamiliar. • 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.
Jóvenes en Acción	DPS ¹⁰	<p>En educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentó probabilidad de ingreso al SENA en 63 puntos porcentuales. • Aumentó probabilidad de certificación del SENA en 13 puntos porcentuales. • Redujo probabilidad de deserción en 38,7 puntos porcentuales. <p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentó probabilidad de beneficiarios de zonas rurales de ingresar al mercado laboral en 8,1 puntos porcentuales.
Colombia Mayor	DNP ¹¹	<p>Otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disminuyó proporción de beneficiarios que dejó de desayunar, almorzar o cenar el último mes por falta de dinero en 6,5 puntos porcentuales. • Permitió 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). • Permitió aumento en los gastos mensuales en servicios públicos (\$11.552). • Aumentó las actividades productivas en el hogar.

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

Fuente: Evaluaciones de impacto, DPS.

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

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso Carrera 7 No.8-68 Oficina 634 B _ Mezanine Sur

correo: unidad.tecnica.legislativa@gmail.com

Bogotá - Colombia

Tel: 432 51 00

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.

V. SOSTENIBILIDAD FISCAL DE LOS PROYECTOS DE LEY

Las iniciativas legislativas deben responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia⁹. 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 2002¹⁰, 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.

⁹ “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. (...)

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

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

A su turno, el Ministerio de Hacienda y Crédito público ha desarrollado sobre proyectos de ley similares como el proyecto de ley 412 de 2021 la inconveniencia fiscal en razón al costo exorbitante que generaría la iniciativa, por concepto de transferencias mensuales durante 6 meses de la vigencia 2021, costos fiscales del orden de \$2,83 billones correspondientes a transferencias a hogares en situación de pobreza extrema, y \$5,54 billones si se consideran los hogares en situación de pobreza.

VI. JUSTIFICACIÓN Y RAZONES DE ARCHIVO

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

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

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

Es importante resaltar los cálculos del Ministerio de Hacienda con base en la GEIH del DANE que señala que, aunque la cobertura de los programas de transferencias en 2019 estaba dirigida a hogares en condición de pobreza, había una proporción importante de hogares vulnerables o de clase media que también las recibían, lo que significa que uno de los principios más importantes de los giros condicionados no se está cumpliendo el cual es la focalización.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

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, sin embargo, diversos estudios confluyen en que estos recursos no logran en el largo plazo sacar a las personas de la situación de pobreza o pobreza extrema por lo que se hacen necesarias otras políticas.

Ante la coyuntura actual el país no cuenta con las fuentes de financiación suficientes para 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, por lo que no resulta conveniente su implementación.

Sobre el particular, consideramos que el mecanismo de un proyecto de ley no resulta ser el mecanismo idóneo para modificar el decreto N° 814 de 2020, siendo el mecanismo idóneo para dicho fin un decreto dictado por el ejecutivo. A su turno, la existencia de otros programas adelantados por el gobierno nacional generan que la presente propuesta resulte ser espuria. Por último, la inconveniencia fiscal expresada por el Ministerio de Hacienda soporta la inconveniencia del presente proyecto de ley y por tanto se recomienda su archivo.

REFERENCIAS

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Concepto del 11 de Junio de 2021. 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»

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

que el Congresista pueda encontrar”. A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista.

El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

VIII. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y de conformidad con las disposiciones contempladas en los artículos 112 a 115 de la ley 5° de 1992 presentamos ponencia negativa al proyecto de ley número Proyecto de Ley 608 de 2021 *“Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo N° 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”* y en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Honorable Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes se sirvan de **ARCHIVAR** este proyecto de ley.

De los Honorables Representantes,



FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN
Coordinador Ponente



**CARLOS EDUARDO ACOSTA
LOZANO**
Ponente

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA