



Bogotá D.C.

Doctor
WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Congreso de la República
wilmer.carrillo@camara.gov.co
Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
La ciudad

Ref. Observaciones Proyecto de Ley n.º 026 de 2021 Cámara “Por medio de cual se crea la Renta Vida”

Honorable Representante,

De manera respetuosa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley n.º 026 de 2021 Cámara “Por medio del cual se crea la Renta Vida”.

1. Propuesta normativa

De conformidad con artículo 1º del proyecto, el objetivo de la propuesta normativa es crear como política de Estado la “Renta Vida” y como derecho de todo ciudadano colombiano, mayor de edad y residente en el territorio nacional, que consistirá en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional, que será de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable y una vez, entrado en vigencia la presente ley, será eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno Nacional¹.

El artículo 2º del proyecto normativo, fundamenta la renta vida en los principios de: individualidad, incondicionalidad, universalidad, inalienabilidad e inembargabilidad.

El artículo 3º del proyecto de Ley, faculta al Gobierno Nacional para establecer el monto de la Renta Vida, condicionándola por lo menos al equivalente del umbral internacional de pobreza, determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la presente Ley.

El párrafo 1 del artículo 4º, señala que en la implementación de la renta vida se

¹Artículo 1 del Proyecto de Ley n.º 026 de 2021 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA RENTA VIDA”.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por
teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



priorizará por el Gobierno Nacional a la población registrada en el SISBEN. El párrafo transitorio de este artículo, indica que iniciará el proceso de implementación de la renta vida desde la sanción presidencial de la presente Ley hasta garantizar la cobertura del 100% de la ciudadanía y del territorio nacional en un término no superior a 12 años.

Por su parte, el artículo 5° de la propuesta legislativa, establece como ingreso gravable la Renta Vida, para efectos del impuesto a la renta de personas naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el artículo 6° determina que la ley regirá desde su publicación y derogará las disposiciones que le sean contrarias.

2. Consideraciones a la propuesta normativa

Si bien la iniciativa legislativa está dirigida a resguardar el mínimo vital de la población pobre y vulnerable del país, no obstante, es de resaltar que el Gobierno nacional, está trabajando actualmente en ese mismo fin, mediante los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, buscando mejorar así, la calidad de vida de los hogares pobres y vulnerables del país. Por esta razón, y para analizar la pertinencia y necesidad de la figura propuesta por la iniciativa legislativa en estudio, se abordará la forma como las transferencias monetarias están estructuradas, la herramienta de focalización y los programas sociales actuales de trasferencias monetarias a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para luego confrontarla con la propuesta de “Renta Vida”.

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.²

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

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

En el caso de Colombia, el Decreto Legislativo 812 de 2020 (reglamentado por el Decreto 1690 del 17 de diciembre de 2020 y modificado en sus artículo 1 y 3 por el Decreto 696 del 24 de junio de 2021), expedido en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 2020, el artículo 5 determinó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tendría la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, entendidos, como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en condición de pobreza y de extrema pobreza.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución Política, que consagra la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo cual implica adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, así como de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, asegurando que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y priorizando el gasto público social, tal como se hace con las transferencias monetarias.

Por esta razón se indicará la forma como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realiza el proceso de focalización.

2.2. Focalización – Responsabilidad del gasto público

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

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de

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.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

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

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

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

Tal como lo señala el Conpes 3877 del 05 de diciembre de 2016, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén), sirve de instrumento para la focalización de veinte programas sociales del Gobierno nacional, (dentro de los cuales están Más familias en acción, Jóvenes en acción y Red Unidos), que cuentan con un punto de corte definido como criterio de elegibilidad de la población para vincularse al programa.

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

«Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales

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

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

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

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

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

De la misma forma, el Gobierno Nacional sigue las pautas de la focalización de los programas sociales en la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, al indicar en el artículo 210 del *Ibidem* Ley, al Sisbén como la herramienta de focalización de los programas del Departamento para la Prosperidad Social:

ARTÍCULO 210°. FOCALIZACIÓN DE LA OFERTA SOCIAL. Para todos los efectos, los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social focalizarán a la población que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, utilizando el SISBÉN.

El Gobierno nacional definirá los lineamientos para la focalización de la población víctima del desplazamiento forzado en los programas sociales a nivel nacional y territorial, utilizando como instrumento de focalización el SISBÉN.

La población pobre y pobre extrema tendrá acceso a programas y proyectos ejecutados por las entidades del Estado.

PARÁGRAFO. Para la caracterización e identificación de necesidades en materia socioeconómica de la población víctima de desplazamiento forzado las entidades territoriales utilizarán el SISBÉN.

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

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

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

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

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como cabeza del sector de la inclusión y la reconciliación del Gobierno Nacional, es la entidad responsable de implementar las políticas para la superación de la pobreza. Por esta razón, los programas de transferencias buscan desarrollar capacidades en la población, dinamizar el acceso a las oportunidades y la generación de ingresos de los hogares, a través del acceso a la oferta integral con estrategias de inclusión social y productividad.

Así que los programas de Transferencias Monetarias, tiene el carácter de subsidios directos y monetarios a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza, razón por la cual se expone de forma muy sucinta en que consiste cada uno de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

2.3.1. Familias en Acción

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

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

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

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

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

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

- «I. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1o, 2o y 3o de la presente ley;*
- II. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;*
- III. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;*
- IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.».*

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

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

A su vez, el Decreto Legislativo 659 del 13 de mayo de 2020, determinó que durante el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se autoriza la entrega de una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

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

En conclusión, el programa de Familias en Acción en esencia es un programa social de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

superación de la pobreza y pobreza extrema de las familias beneficiarias, el cual ha presentado una variación respecto a las transferencias monetarias no condicionadas durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada por el Coronavirus COVID-19.

2.3.2. Jóvenes en Acción

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

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

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

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

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

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

2.3.3. Ingreso Solidario

El Decreto Legislativo 518 del 04 de abril de 2020, expedido en virtud del Estado de

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por
teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

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

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

El artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, creó a partir del año 2020 una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el sistema del impuesto sobre las ventas (IVA). Además, señaló que los beneficiarios de la compensación son las personas más vulnerables determinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante resolución, de conformidad con la metodología de focalización que defina el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien para tal efecto, podría tener en cuenta la situación de pobreza y de pobreza extrema, así como considerar el Sisbén o el instrumento que haga sus veces.

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

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

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

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

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

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

2.3.5. Programa de protección social al Adulto Mayor

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

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

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

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

De acuerdo con el artículo **2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016**, son requisitos para

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por
teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



serbeneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia los siguientes:

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

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

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

En virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología, declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020, por medio del cual decretó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

De igual modo, la normativa antes citada ordenó que a partir de su entrada en vigencia el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA serán ejecutados por el

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Los contratos de encargo fiduciarios que hubiese suscrito el Ministerio del Trabajo para la operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA que estén en ejecución podrán ser cedidos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

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

2.4. Transferencias monetarias en la propuesta de Renta Vida

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

a) Definición

El proyecto crea la Renta Vida como una política de Estado, derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional, consistente en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. (Artículo 1).

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

b) Beneficiarios

De acuerdo con el principio de universalidad establecido en el artículo 2º de la iniciativa legislativa, la Renta Vida *«Será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país»*.

Además, en el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno nacional priorizará la población registrada en el SISBEN. (Parágrafo 1 del artículo 4).

En cuanto a la propuesta antes señalada, resulta importante resaltar que

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

De igual modo, la población objeto de los actuales programas incluye a los niñas, niños y adolescentes, a las madres y padres cabezas de familia, a la población indígena, a la población Roon, a la población en condición de discapacidad, a la población afrodescendientes, a las víctimas de la violencia y demás en condición de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, por lo que no es viable dirigir el proyecto de Ley a un tipo de población específica como lo es los ciudadanos mayores de edad, sin tener presente la condición especial de un gran número de población que son priorizados desde el rango constitucional, por lo cual la expresión «todo ciudadano colombiano mayor de edad», podría resultar excluyente.

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

c) Monto

El proyecto de ley determina como facultad del Gobierno nacional establecer el monto de la Renta Vida, así como los departamentos y municipios en los cuales iniciará la Renta Vida, al igual que las pautas, criterios y mecanismos que permitan su implementación de manera progresiva en todo el territorio nacional. (Artículo 3º y 4º).

Frente a esto, se considera que la iniciativa legislativa debe contar con el concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para determinar la viabilidad del aumento del presupuesto general de la Nación y la determinación de la entidad competente para implementar la Renta Vida, al considerar que los gastos de inversión y de funcionamiento de cada entidad para su operación deben corresponder a su objeto y funciones, además ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fue creada, de acuerdo con los principios del sistema presupuestal de planificación, programación integral y especialización, señalados en los artículos 17 y 18 del Decreto 111 de 1996.

d) Recursos

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



El proyecto de ley no especifica la fuente de recursos para su implementación, desarrollo y ejecución. A título de ejemplo, cada programa de transferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social, está soportado en diferentes fuentes de recursos, a saber:

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

Por lo tanto, la iniciativa legislativa requiere precisar las fuentes para obtención de recursos y la planificación para establecer la Renta Vida.

e) La Renta Vida a la luz de los otros programas

La presente iniciativa debe considerar lo siguiente:

- a) Hay programas que vienen desarrollándose, desde hace más de 20 años de implementación como es el caso del programa de Familias en Acción, el cual tiene impactos positivos comprobados en materia de salud, educación y superación de la pobreza en las familias participantes y actualmente tiene su soporte legislativo en las Leyes 1532 de 2012 y 1948 de 2019; así como el programa Jóvenes en Acción que ha mostrado aportes importantes en la permanencia y logros educativos en educación superior de sus participantes..

Sumado a lo anterior, la condicionalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos de corresponsabilidad en salud y educación en el programa de Familias en Acción, ha tenido un impacto positivo en los niños, niñas y adolescentes de los hogares beneficiarios (permanencia escolar, controles de salud), toda vez que en 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

⁶ 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>

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



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

De esta forma, el proyecto de Ley Renta Vida, si bien es una propuesta que busca luchar contra la pobreza, el mismo adolece de una planificación acorde a la actual política pública, circunstancia que podría afectar los avances en pobreza multidimensional y al país con un déficit fiscal, razón por la cual es importante conocer los avances obtenidos en los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

3. Consideraciones técnicas

La Directora (E) de la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 21 del Decreto 2094 del 22 de diciembre de 2016 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social", le corresponde entre otras, la función 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, respecto a la iniciativa legislativa en correo electrónico del 25 de agosto de 2021, recomendó lo siguiente:

«La Dirección realizó una lectura detallada 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, presentamos acá algunos puntos de reflexión, los cuales respetuosamente ponemos en consideración de los Honorables Congresistas.

Primero, observamos que la propuesta se justifica en buena medida en algunas apreciaciones descritas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que ya no se encuentran vigentes o que este Gobierno ha venido solventando.

El proyecto de ley apunta a errores de inclusión mencionados en el plan, es decir, casos en los que personas que no están en condición de pobreza o vulnerabilidad acceden a las transferencias de programas existentes. Sin embargo, es de resaltar que estos errores se han subsanado en buena medida con la implementación de nuevos mecanismos y sistemas de información.

Entre los nuevos sistemas y mecanismos implementados para mejorar la focalización de las transferencias, se destaca el *Sisbén IV*, el cual mide de manera más acertada la pobreza como fenómeno multidimensional e incluye mecanismos para la revisión continua y en tiempo real de las condiciones de las personas; esto se complementa con el *Registro Social de Hogares (RSH)*, el cual permite articular la información socioeconómica de los hogares con los beneficios que reciben; y la *Cédula Rural* (conocida bajo el nombre de Mi Registro Rural), la cual actúa como un mecanismo para formalizar la actividad agropecuaria y brindar apoyos estatales.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



Estos avances permiten una mejora significativa en la focalización y efectividad de los programas. Así, un reporte del DANE⁷ sobre los resultados de pobreza para el 2020 por clase social muestra que los programas de transferencias monetarias estuvieron acertadamente focalizados hacia las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad. En el 2020, según el DANE las transferencias de los programas de transferencias monetarias 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.

En el Proyecto de Ley de Inversión Social, radicado por el Gobierno Nacional ante el Honorable Congreso de la República, se plantea profundizar en los avances de focalización y efectividad en el gasto social del país. Aquí resaltamos dos formas en las que esto ocurre.

Por una parte, el Proyecto de Ley de Inversión Social define el programa de Ingreso Solidario como una política pública estructural de lucha contra la pobreza que busca permitir “el ingreso de hogares que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no sean beneficiarios del programa y que se encuentren en condición de pobreza extrema, aun cuando sean beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA”

Soportado en la información actualizada arrojada por plataformas como el Sisbén IV, el programa de Ingreso Solidario podrá expandir eficientemente su cobertura en más de 1 millón de hogares adicionales, según un análisis de las cifras de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020 realizado por Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación. Otro aspecto para resaltar del Proyecto de Ley de Inversión Social es que tiene en cuenta que el monto de la transferencia deberá “considerar el número de integrantes que componen cada hogar, y el grupo de clasificación del Sisbén IV”.

Por otra parte, el Proyecto de Ley de Inversión Social modificaría la estructura, metodología y distribución actual de los subsidios de servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuidos por red física. La metodología actual, de subsidios cruzados por estrato, reglamentada mediante la Ley 142 de 1994, ha demostrado carecer de progresividad. Ortiz et al. (2020)⁸ estiman que, del total de hogares subsidiados, cerca del 90% de los subsidiados en electricidad y 60% de los subsidiados en gas combustible carecen de una verdadera focalización. Aprovechando la información en el Sisbén IV y otras plataformas, el nuevo esquema estaría dirigido específicamente a los hogares en condición de pobreza extrema y pobreza monetaria, avanzando aún más en la mejora de la focalización de las transferencias y los subsidios.

Segundo, si bien Prosperidad Social comparte plenamente los objetivos de reducción de la pobreza que se fija la propuesta, notamos que su implementación podría ir precisamente en contravía de esos objetivos. La propuesta reconoce de manera correcta que la pobreza es un fenómeno multidimensional, con componentes más allá del de ingresos, por ejemplo, el de salud, educación, entre otros. Hoy por hoy, programas como Familias en Acción operan con condiciones para abordar esos otros componentes de la pobreza. Y lo hacen de manera efectiva, como lo muestra una reciente evaluación de impacto realizada por el

⁷ 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>

⁸ Ortiz, R.P., Perez-Arriaga, J.J., Dueñas, P., González, A., Eslava, M. & Révolo, M.J. (2020). *Misión de Transformación Energética y Modernización de la Industria Eléctrica: Hoja de Ruta para la Energía del Futuro*. Foco No. 4. Cierre de brechas, mejora de la calidad y diseño y formulación eficiente de subsidios. Banco Interamericano de Desarrollo/Banco Mundial.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



Departamento de Planeación Nacional.⁹

Entre sus hallazgos, la evaluación encontró que el programa ha llevado a aumentos de 12,9 puntos porcentuales (al nivel nacional) en la probabilidad de matrícula en el colegio de niños, niñas y adolescentes beneficiados. Así mismo, la evaluación encontró un incremento de 12 puntos porcentuales en la probabilidad de ingreso a educación superior en las 14 ciudades principales; un aumento de 12,5 puntos porcentuales en la probabilidad de que menores de 6 años asistan a controles de crecimiento y desarrollo; un aumento de 3,8 puntos porcentuales en la probabilidad que niños y niñas cuenten con un carnet de vacunación completo; un aumento de 8,66 puntos porcentuales en la probabilidad de asistir al médico por prevención de parte de personas entre los 6 y 17 años del hogar; y reducciones de hasta 4 puntos porcentuales en la probabilidad de embarazo adolescente por parte de mujeres entre 14 y 19 años en algunas zonas del país.

Se considera que la eliminación de programas como Familias en Acción, y su reemplazo por un solo programa dirigido a los adultos en el país, podría afectar los avances en pobreza multidimensional que son el producto precisamente de las condiciones de estos programas. Esto ocurriría ya que, como lo muestran los trabajos de Tsui (2002)¹⁰ y Bourguignon y Chakravarty (2003)¹¹, entre otros, mayores ingresos no siempre resultan en mejoras a privaciones en esos otros componentes de la pobreza multidimensional.

Tercero, apreciamos que algunos detalles del plan propuesto podrían generar resultados inesperados. El proyecto de ley, en la forma en la que fue presentado a la Cámara de Representantes, discutía la posibilidad de iniciar la implementación de este programa en aquellos departamentos con mayor incidencia de pobreza, expandiéndolo progresivamente al resto del territorio. Bignam (2019)¹², quien estudió un programa similar en una región de Namibia, encontró que, cuando se implementó un programa de transferencias universal en una región del país, se observó una oleada significativa de migración hacia esa región, con familias pobres migrando aún si no eran elegibles para recibir la transferencia. La migración llevó a una caída en el ingreso per cápita en la región, entre otras consecuencias. Esta experiencia se podría replicar en Colombia si la renta vida se implementa de región a región.

Cabe terminar mencionando que el programa propuesto se ha pensado como uno de renta básica universal. Vale la pena considerar que, a la fecha, solo existen tres programas en el mundo que cumplen las características de una renta básica universal: el estado de Alaska en Estados Unidos, Irán y Mongolia. Estos son casos en los que los gobiernos se han respaldado en sus recursos energéticos. Cuando se han dado reducciones a los precios o demanda por estos productos, los programas han tenido que hacer ajustes a los montos transferidos, creando incertidumbre para los beneficiarios. Como bien dice el proyecto, con la implementación de la renta vida, Colombia podría ser un pionero en la región en este tipo de programas, pero no existen casos de éxito y sostenibilidad de programas tales en países similares a Colombia. Esto actúa como un llamado a la prudencia.

⁹ Arteaga, N.X., Trujillo, C.L. & Gómez, L.S. (2019). *Evaluación de impacto Familias en Acción*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Impacto_FEA_Informe_Resultado.pdf

¹⁰ Tsui, K. (2002). Multidimensional poverty indices? *Social Choice and Welfare*, 19, 69–93. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s355-002-8326-3.pdf>

¹¹ Bourguignon, F., & Chakravarty, S. R. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*, 1(1), 25–49. <http://library.isical.ac.in:8080/jspui/bitstream/10263/3111/1/Binder1.pdf>

¹² Bignam. (2009). *Making the difference! The BIG in Namibia. Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report*. Basic Income Grant Coalition Namibia. http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



Consideraciones Finales

Habiendo realizado el estudio del proyecto de ley y planteado algunas observaciones respetuosas, esperamos que estas contribuyan al debate sobre el desarrollo actual y futuro de los programas de transferencias monetarias. Igualmente, de manera respetuosa, invitamos a que se tengan en cuenta los avances en los procesos de focalización de nuestros programas, y los impactos certificados a través de evaluaciones y estudios, los cuales muestran que los programas, en su funcionamiento actual, han avanzado en sus propósitos.

Se vislumbra así que una iniciativa enfocada a “todo colombiano mayor de edad”, debe tener en cuenta que la finalidad de los programas de Transferencias monetarias, es apoyar a los hogares que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad económica, por lo tanto, la renta monetaria mensual no debería estar orientada al individuo mayor de edad, sino al núcleo familiar de manera integral. Aunado a lo anterior, se debe determinar la capacidad de inversión en los programas sociales del Estado, con el fin de evitar un déficit fiscal y así asegurar que el nuevo programa perdure con el paso del tiempo.

En este punto, es importante mencionar que el documento de *Ponencia para la Primer Debate de Proyecto de Ley No 027/2021 (Cámara) y 046/2021) Senado*, presentado por el Honorable Congreso de la República al país el día 24 de agosto del año en curso, destaca la necesidad de “articular y complementar (el programa Ingreso Solidario) con los otros programas de transferencias económicas existentes”. Esta aproximación integral resulta más provechosa que la creación de un solo programa dirigido a adultos y enfocado solo en el componente de ingresos».

De esta forma, es importante tener en cuenta las consideraciones técnicas realizadas, en cuanto al proceso de focalización de los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, certificados a través de los procesos de evaluación y estudios. Así mismo, se recomienda tener en cuenta la finalidad que tienen los programas de transferencias monetarias, como es el de apoyar a los hogares que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad económica. A su vez, se destaca la intención del Gobierno Nacional de darle continuidad a los programas de transferencias monetarias como Ingreso Solidario (Renta Básica de emergencia) y Compensación del Iva, motivo por el cual, fue radicado el Proyecto de Ley 027 – 2021 Cámara y 046 - 2021 Senado «por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones», lo que conlleva a revisar la necesidad de continuar el trámite del proyecto de ley objeto de estudio a la luz de la reforma tributaria presentada el 20 de julio.

4. 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 Colombia¹³, por lo tanto,

¹³ “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.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

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

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

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

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

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

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

El Proyecto de Ley no indica con claridad los costos fiscales que implicaría la creación de la Renta Vida, ni determina claramente cuál sería su fuente de financiación, sumado a que carece del aval técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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."

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por
teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

5. Conclusión

En consecuencia, se solicita respetuosamente que el Proyecto de Ley n.º026 de 2021 Cámara, "*Por medio del cual se crea la Renta Vida*", no continúe su trámite, al considerar las observaciones antes expuestas, e igualmente; teniendo en cuenta que en el Congreso cursa en la actualidad el proyecto de ley n.º027 de 2021 Cámara y n.º046 de 2021 Senado «*Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones*», que tiene como una de sus finalidades recaudar los recursos para darle continuidad a los programas de transferencias monetarias como Ingreso Solidario (Renta Básica de Emergencia) y Compensación del Iva.

Así mismo, es preciso indicar que la iniciativa aún no cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el artículo 334 de la Norma superior por el impacto fiscal que generaría, ni determina los costos fiscales ni la fuente de financiación para su desarrollo.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410 Atención por
teléfono móvil: mensaje de texto al 85594 www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE