

Bogotá D.C, 17 de septiembre de 2021

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaría General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 026 de 2021 Cámara.

Respetada Doctora Elizabeth,

De manera atenta, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, la cual nos designó como Ponentes, nos permitimos poner a consideración para la discusión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el presente informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 026 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se crea la Renta vida”*

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA

Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO

Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 026 DE 2021 CÁMARA, “Por medio del cual se crea la Renta vida”.

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del articulado
4. Exposición de motivos
5. Impacto fiscal
6. Observaciones al proyecto de ley por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
7. Pliego de modificaciones
8. Proposición
9. Texto propuesto para primer debate

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley de la referencia se radicó el 20 de julio del 2021, y fue presentado por el Honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo. El proyecto fue publicado en la Gaceta 943 del 25 de agosto de 2021, como Ley Ordinaria. El proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, por lo que la Mesa Directiva de la citada célula legislativa procedió a designar el 18 de agosto de 2021 al Honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza como coordinador ponente y a los Honorables Representantes John Jairo Roldan Avendaño y David Ricardo Racero Mayorca.

Es importante resaltar que la presente iniciativa se ha radicado anteriormente en tres oportunidades. La primera se radicó el 20 de mayo de 2020, con el Proyecto de Ley 359 de 2020, promovido por la bancada del Partido Liberal. El proyecto fue archivado por tránsito legislativo conforme el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El 20 de julio de 2020, la bancada del Partido Liberal volvió a radicar el Proyecto de Ley, en esa ocasión bajo el N°. 043 de 2020. El 23 de septiembre de 2020, fue acumulado con el Proyecto de Ley 023 de 2020. El 5 de diciembre de 2020, ambos proyectos de ley fueron archivados en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

El 13 de abril de 2021, el H. R. Alejandro Carlos Chacón radicó el Proyecto de Ley de Renta Vida, el cual fue archivado el 20 de junio de 2021, con motivo del tránsito de legislatura.

Finalmente, el 20 de julio de 2021, el mismo Representante a la Cámara radicó el proyecto de ley al cual se le rinde el presente informe de ponencia positiva para el primer debate.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El objeto del proyecto de Ley N° 026 de 2021, Cámara *“Por medio del cual se crea la Renta vida”*, es crear como política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad 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 que a partir de la vigencia de la presente Ley será eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno Nacional.

3. CONTENIDO DEL ARTICULADO.

El Proyecto de Ley N° 026 de 2021, Cámara, cuenta con seis (6) artículos, incluida la vigencia. Los cuales hacen referencia a los siguiente:

- El artículo 1° define el objeto del proyecto de ley. Este establece la política de Estado de la Renta Vida, la cual será un derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad y residente en el territorio nacional. Por medio del cual podrán acceder a una renta monetaria mensual por parte del Gobierno Nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable.
- El artículo 2° establece los principios rectores que guiarán la política de Renta Vida: individualidad, incondicionalidad, universalidad e inalienabilidad (inembargabilidad).
- El artículo 3° delega al Gobierno Nacional establecer el monto de la Renta Vida. Para ello, impone como límite mínimo a su valor el umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la presente Ley.
- El artículo 4° establece que el Gobierno Nacional definirá los departamentos, municipios y sectores sociales donde se implementará progresivamente, con sus pautas, criterios y mecanismos que deriven en su ejecución en todo el territorio nacional de la Renta Vida, hasta que sean beneficiados todos los colombianos mayores de edad y residentes en el territorio nacional.

De la misma manera, se fija un párrafo donde se priorice la población registrada en el SISBEN para el reconocimiento de la Renta Vida. Por otro lado, se crea un párrafo transitorio con el fin, que el gobierno nacional cuenta con doce años, desde momento de la sanción de la esta Ley, para implementar en un 100% la Renta Vida

- El artículo 5º dispone que la Renta Vida se considerará como un ingreso gravable para el Impuesto de Renta y Complementarios a Personas Naturales, en armonía con lo establecido para este impuesto.
- Finalmente, el artículo sexto artículo es la vigencia y la derogación de las disposiciones que sean contrarias a la presente ley.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El artículo 1º de la Constitución Política de 1991, dispone que Colombia es un Estado Social de Derecho fundamentado en el respeto de la *dignidad humana*. Esto implica que dentro del ordenamiento jurídico colombiano la dignidad humana funge como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo.

Como principio constitucional la *dignidad humana* funciona como un mandato de optimización. Esto genera que “(...) todas las autoridades del Estado sin excepción, deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales con el propósito de lograr las condiciones para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana (...)”¹ (Subrayado fuera del texto)

Por consiguiente, esta cláusula impone a todas las autoridades del Estado, sin discriminación alguna, el deber de materializar los contenidos de la dignidad humana² a través de las funciones otorgadas por la Constitución y la Ley.

La *dignidad humana* como derecho fundamental autónomo significa “(i) el merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado”³. Adicionalmente, este derecho encuentra tres dimensiones que deben garantizarse a todo ser humano: vivir como se quiere,

¹ C. Const. Sentencia T-881 octubre 17/02. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

² La dignidad humana como objeto de protección garantiza tres contenidos esenciales: el vivir como se quiere, el vivir bien y el vivir sin humillaciones.

³ C. Const. Sentencia T-291 junio 2/16. M.P. Alberto Rojas Ríos.

vivir sin humillaciones y vivir con los recursos mínimos para mantener calidad de vida. último componente íntimamente relacionado con el mínimo vital.

La Honorable Corte Constitucional ha definido el *mínimo vital* como:

“(...)el mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia del individuo. El reconocimiento del derecho al mínimo vital encuentra su fundamento en el concepto de dignidad humana, pues es claro que la carencia de las condiciones materiales mínimas necesarias para garantizar la subsistencia del individuo, comporta la negación de la dignidad que le es inherente(...)”⁴

En el mismo sentido, *el mínimo vital* permite el goce efectivo de los demás derechos fundamentales en la medida en que salvaguarda las condiciones mínimas de subsistencia del individuo. Por lo tanto, este derecho fundamental, guarda una estrecha relación con la dignidad humana en la medida en que el desconocimiento del mínimo vital implica que las condiciones mínimas- materiales- de existencia son una negación de la dignidad humana.

Bajo estas consideraciones, la creación de la *renta vida* como política de Estado y derecho permite garantizar unas condiciones mínimas y dignas de subsistencia a los colombianos. Lo cual repercute en el cumplimiento al mandato de optimización que obliga al Estado a garantizar dicho derecho a todos sus ciudadanos.

Pertinencia y necesidad del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley tiene como propósito crear la Renta Vida. Esta es definida como un ingreso pagado por el Estado, de tal forma, que cada ciudadano tiene derecho, sin importar condición económica o social. Con ello, como lo afirma el profesor de la Universidad de los Andes, Juan Ricardo Aparicio: “*En menos palabras: una renta básica es una asignación monetaria pública incondicional a toda la población.*”⁵. Es así como la Renta Básica es concebida teóricamente como no condicionada y como un derecho de intencionalidad universal para todos los ciudadanos.

⁴ C.Constitucional Sentencia T-678 del 16 de noviembre de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁵ Importancia del debate de la renta básica, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. (2020). Consultado en: <https://cienciassociales.uniandes.edu.co/ciencia-politica/en-los-medios/importancia-del-debate-de-la-renta-basica/>

En palabras de Philippe Van Parijs Y Yannick Vanderborght, la renta básica es *“ingreso básico incondicional: un ingreso regular en efectivo que se pague a todos en lo individual, que no dependa de los recursos de cada uno ni de su situación laboral.”* (pág. 3)⁶. En este sentido, es incondicional, a diferencia de los subsidios, es un derecho individual, sin mediar una situación Individual o familiar específica, de la que deriva su carácter de universalidad, sin comprobar ingresos ni recursos, ni a sujeción de obligaciones, con un monto estable. A pesar de esta noción aceptada para la Renta Vida o renta básica, existe un conjunto de confusiones respecto a sus efectos, consideraciones, viabilidad y financiación.

La discusión sobre la Renta Básica en la actualidad y en nuestro país es relevante, dada las condiciones socioeconómicas de una gran parte de la población que están requiriendo una acción efectiva por parte de la institucionalidad. En otras palabras, la Renta Vida propuesta en este Proyecto, permitiría garantizar y satisfacer unas condiciones mínimas de calidad de vida, acordes con la dignidad humana que desarrolla la Constitución Política de Colombia.

Finalmente, debemos considerar que para los partidarios de la Renta Básica está *“afecta de una manera muy diferente a como lo hacen los subsidios condicionados a dos conocidos problemas: la trampa de la pobreza (poverty trap) y la trampa del paro (unemployment trap)”*⁷. Puesto que, como se ha comentado, es no condicionada, lo cual permitirá un cambio integral de las condiciones de vida de los ciudadanos. Más aún, permitiría transformar la vida respecto al trabajo, pues con ello, se puede contemplar el trabajo y mejorar sus condiciones con base al rendimiento y la productividad, diversificando la economía⁸.

Si bien, existen diferentes críticos de la Renta Vida como el economista español Juan Ramon Rallo, porque la considera como una redistribución coactiva por parte del Estado que destruye los cimientos de la libertad y el libre mercado⁹. Lo cierto es que de los análisis de diversos economistas se demuestra los resultados positivos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por lo que es una opción práctica para las diferentes naciones del mundo.

El Banco Mundial, que tiene dentro de sus objetivos reducir la pobreza, informó que durante los últimos 25 años la pobreza mundial ha disminuido constantemente. No obstante, dada la pandemia sufrida en 2020, por primera vez el objetivo sufre un revés difícil de recuperar: la entidad calcula que el virus llevará a pobreza extrema entre 88 millones y 115 millones de personas, con lo que el incremento total rondará las 703 millones y 729 millones de personas en pobreza extrema, quienes vivirán con menos de 1,9 USD por día¹⁰.

En nuestro caso, Colombia desde sus inicios ha tenido graves problemas de desigualdad y pobreza. Con la pandemia que generó el virus Covid-19 estas problemáticas se han

⁶ PHILIPPE VAN PARIJS Y YANNICK VANDERBORGHT. Ingreso básico: Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata (2017). Libros Granos de Arena.

⁷ Daniel Ravientos. La Renta Básica: Por una ciudadanía más libre, más igualitaria, y más fraterna. Ariel Social (2002). Pág. 32.

⁸ David Casassas. Libertad incondicional: La renta básica en la revolución democrática. Paidós, 2014.

⁹ Juan Ramon Rallo. Contra la renta básica: Por qué la redistribución de la renta restringe nuestras libertades y nos empobrece a todos. Deusto, 2015

¹⁰ Banco Mundial: [Pobreza: Panorama general](https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview)

<https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

incrementado de manera exponencial. La situación es alarmante porque la pandemia ocasionó un retroceso en la lucha contra la pobreza de aproximadamente 8 años¹¹. Como consecuencia, millones de familias sobreviven sin los recursos mínimos que les permiten garantizar las necesidades acordes con la dignidad humana.

Las cifras no son nada alentadoras, el 29 de abril de 2021, el DANE presentó el informe sobre pobreza monetaria nacional y departamental, allí afirmó que hubo un incremento de 6,8 puntos porcentuales en el porcentaje de personas clasificadas como pobres, lo que significa que 3,7 millones de personas ingresaron a la pobreza monetaria, pasando de 17,4 millones en 2019 a 21,02 millones de personas en 2020. En el caso de la pobreza extrema el incremento fue de 5,5 puntos porcentuales frente al 2019¹².

Este es el mejor momento para implementar la Renta Vida como política de Estado que garantice el sustento mínimo para todas las familias de Colombia.

Por otra parte, es pertinente y necesario implementar la Renta Vida para superar otra crisis que trajo la pandemia: recesión económica. Ya que aportará impulso a la recuperación de la misma con motivo en el mayor consumo que generará en los hogares colombianos. En ese sentido, la industria nacional y el empleo serán los sectores beneficiados por la implementación de la iniciativa. Toda vez que mayores ingresos representan mayores consumos de servicios y bienes. Ante un aumento de la demanda de consumo la oferta debe corresponder a la misma con un aumento de producción: mayores empleos, por consiguiente, crecimiento de la industria nacional.

5. Impacto Fiscal.

La Constitución Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia legislativa (art. 150) y establece el procedimiento a seguir para tramitar, aprobar y sancionar las leyes que rigen en todo el territorio nacional. En desarrollo de lo anterior la jurisprudencia constitucional ha dispuesto que la iniciativa legislativa no es otra cosa que *“la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para concurrir a presentar proyectos de ley ante el Congreso, con el fin de que éste proceda a darles el respectivo trámite de aprobación. Por eso, cuando la Constitución define las reglas de la iniciativa, está indicando la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República.”* Corte Constitucional, Sentencia C-1707 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger(E)

¹¹ FEDESARROLLO. Reformas para una Colombia post-covid-19: Hacia un Nuevo Contrato Social.

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=gtPE7V7h7SY> y DANE, Pobreza Monetaria en Colombia, resultados 2020, 29 de abril de 2021, obtenido de https://img.lalr.co/cms/2021/04/29114023/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf

No obstante, la iniciativa legislativa encuentra algunos límites por las materias a regular. En el caso en particular, el límite aplicable es el impacto fiscal dado que el proyecto de ley representa mayor gasto. Al respecto el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“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 presente proyecto de ley cumple con la exigencia de la norma transcrita en el entendido que hace referencia al impacto fiscal que generará y presenta las alternativas que tiene el gobierno nacional para generar mayor recaudo con el que las financiará. Es así que en su exposición de motivos presenta los cálculos sobre mayor gasto y la fuente para recaudarlos.

En complemento de lo anterior, es relevante relacionar el alcance dado por la Corte Constitucional a la limitación contenida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en sentencia C-502 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa:

*“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 **deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley.** Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministerio de Hacienda. y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta

*con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, **le corresponde al Ministerio de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministerio de Hacienda.***

*Por otra parte, es preciso reiterar que, **si el Ministerio de Hacienda no participa en el concurso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.***

(Resaltado y subrayado fuera de texto)

Expuesto lo anterior, se concluye el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación pertinente referente al impacto fiscal que pueda generar la iniciativa legislativa. Posteriormente, es importante que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumpla con su obligación de intervenir y rinda concepto sobre la validez macroeconómica de los cálculos para financiar la Renta Vida, tal como lo presenta la sentencia citada.

A su vez es importante destacar que el proyecto de ley tal como fue presentado por su autor, respeta la reglamentación en la materia de competencia del gobierno nacional, en armonía con el principio de autonomía en materia presupuestaria. Tal es el caso de la fijación del monto de la Renta Vida (artículo 3), la discrecionalidad para la priorización de los territorios para implementar la misma (artículo 4) y el párrafo transitorio del mismo artículo que establece un plazo prudencial de 12 años para la implementación de la Renta Vida.

6. Observaciones al proyecto de ley por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El 7 de septiembre de 2021, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social presentó sus observaciones frente al Proyecto de Ley 026 de 2021, Cámara. En dicho documento la entidad solicitó que el proyecto de ley no continuará con su trámite legislativo en el Congreso de la República.

El Departamento Administrativo para Prosperidad Social argumentó que las transferencias monetarias que se realizan en la actualidad suplen la finalidad del proyecto de ley.

La afirmación no se comparte con fundamento en que los mencionados programas no cubren el umbral de pobreza internacional para garantizar mínimas condiciones de subsistencia, adolecen de problemas de focalización de las transferencias ya que tienen errores de inclusión y exclusión (personas con capacidad económica reciben las ayudas y personas en condiciones de pobreza extrema y moderada no los reciben) y crean trampas de pobreza debido a los diversos condicionamientos exigidos para otorgar cada subsidio. Estos son aspectos negativos con los que no cuenta la Renta Vida, tal como se propone en el proyecto de ley.

Las ayudas económicas que el gobierno nacional brinda en la actualidad son cinco (5) programas condicionados de transferencias monetarias: *Familias en Acción*, *Jóvenes en Acción*, *Compensación del IVA*, *Protección Social al Adulto Mayor e Ingreso Solidario*. A continuación, se analiza cada programa de transferencia monetaria de manera general con sus principales características para luego contrastarlo con la Renta Vida:

Familias en Acción: se dirige a familias, familias indígenas, familias de afrodescendientes y víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema¹³ siempre y cuando cuenten con menores de edad. Con base en el Manual Operativo de Familias en Acción No. 5 los beneficiarios para acceder al subsidio deben cumplir con: estar incluidos en la base de datos de SISBEN, SIUNIDOS, RUV o listados censales indígenas; que el titular haya sido seleccionado; que su núcleo familiar cuente con menores de 18 años¹⁴.

Adicionalmente, las familias beneficiarias deben realizar obligaciones de “corresponsabilidad” en materias de salud (atención a primera infancia) y en educación (matrícula en I.E. y cumplir con asistencia mínima del 80%), ambas obligaciones con los menores de edad del núcleo familiar. Los compromisos son verificados de manera constante, y en el evento que no sean acatadas se excluyen del subsidio. El promedio del monto de la transferencia de este programa es de **\$160.000** pesos al mes por familia, independientemente del número de niños.

Jóvenes en acción: el programa pretende brindar acceso y permanencia en la educación superior a jóvenes bachilleres entre los 14 y 28 años que no cuenten con título profesional universitario, que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Para que un joven pueda acceder al subsidio debe seguir los siguientes pasos y cumplir con los requisitos: 1. estar matriculado en un programa de educación superior en una entidad con la que Prosperidad Social tenga convenio; 2. Focalización territorial y poblacional: territorios con altos índices de pobreza multidimensional y jóvenes que se encuentren en registros como SISBEN, RUV, Familias en Acción, entre otros; 3. pre-registro: realizar la solicitud formal, cargar documentos y brindar información personal actualizada, luego de la verificación de la

¹³ Artículo 4° de la Ley 1532 de 2012.

¹⁴ Manual Operativo para Familias en Acción, pág. 23.

<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Familias-en-Accion/Manuales/M-GI-TM-3-MANUAL-OPERATIVO-FAMILIAS-EN-ACCIO%CC%81N-V5.pdf>

información y documentos, adquiere la condición de registrado, en esta fase pueden ser rechazados, si la supera adquiere la condición de inscrito, calificación que le permite al sujeto recibir el subsidio; 4. novedades: actualización de la información de los jóvenes; 5. verificación de compromisos: el joven beneficiario debe continuar vinculado al programa educativo y debe mantener buenas notas académicas; 6. entrega de transferencias monetarias condicionadas: el joven debe estar bancarizado y por este medio le realizan el desembolso mensual; 7. condiciones de salida: exclusión de los jóvenes del programa por cumplimiento del plazo máximo de estudio, las IES no reportan la información para la verificación de los compromisos en dos períodos consecutivos, fallecimiento, suplantación de los documentos, no cobro por cuatro períodos, por encontrarse en estado suspendido por tres períodos consecutivos¹⁵

Si el joven cumple con todo los requisitos y pasos expuestos recibirá una transferencia económica de **\$400.000 pesos cada dos meses**, en el evento que tenga la condición de excelencia académica se incrementará la transferencia a **\$600.000 pesos bimestrales**.

Compensación del IVA: se implementó desde el 2020, devuelve **\$76.000 pesos** bimestrales por concepto del pago en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que realicen las personas. Los beneficiarios son los hogares que se encuentren en situación de pobreza conforme la base de datos del Departamento Nacional de Planeación, su pago se realiza mediante giros. En 2020 un millón de personas se beneficiaron de la devolución, para 2021, la meta es llegar a 2 millones de beneficiarios¹⁶.

Protección Social al Adulto Mayor: es un subsidio dirigido a personas de tercera edad que no cuenten con una pensión, que se encuentren desamparados o en pobreza extrema. Los requisitos son ser colombiano, haber vivido durante los últimos 10 años en el territorio nacional, tener por edad mínima en el caso de las mujeres 54 años y en el caso de los hombres 59 años y carecer de rentas suficientes para subsistir. La base de datos se toma del Sisben. el monto del subsidio es de **\$80.000 pesos mensuales**¹⁷. Es importante aclarar que los recursos no alcanzan para la totalidad de adultos mayores que cumplen los requisitos. Por ello, las alcaldías son las encargadas de enviar lista de priorización para la entrega de los recursos, los criterios de priorización son: adultos mayores de 70 años, puntaje del SISBEN, discapacidades, personas a cargo, entre otros. Criterios de priorización que en la práctica son requisitos adicionales.

Ingreso solidario: el Ingreso Solidario es un alivio económico de **\$160.000** pesos mensuales entregados por hogar que se encuentre en situación de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad económica, que no sean beneficiarias de los anteriores programas mencionados.

La iniciativa es de carácter temporal dado que el subsidio tiene por finalidad ayudar a las familias a superar las consecuencias económicas adversas que trajo la pandemia. Fue implementado por el Decreto Legislativo 518 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo

¹⁵ Manual Operativo Programas Jóvenes en Acción, pág. 13.

<http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/JeA/M-GI-TM-1-MANUAL-OPERATIVO-JOVENES-EN-ACCION-v8-ABRIL.PDF>

¹⁶ <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/2-millones-de-hogares-recibiran-devolucion-del-iva-en-el-primer-pago-del-ano/>

¹⁷ <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>

812 de 2020. En su creación se limitó a: “por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2017”. Recientemente ha sido extendido hasta diciembre de 2022, con posibilidad que se prorrogue su vigencia si a bien lo tiene el Gobierno Nacional¹⁸.

La Ley 2155 de 2021, Ley de Inversión Social, es la encargada de extender la iniciativa en el tiempo. A su vez, modifica los montos de asignaciones mensuales: para los hogares en condición de pobreza extrema no podrá ser inferior a **\$100.000 pesos**, para los hogares en condición de pobreza moderada **\$80.000** y para los hogares en condición de vulnerabilidad **\$70.000**, el límite superior es del 65% del salario mínimo mensual vigente¹⁹. El nuevo esquema entrará a regir a partir de julio de 2022.

# de Personal en el hogar	Hogares en Pobreza Extrema	Hogares en Pobreza Moderada	Hogares en Vulnerabilidad económica
1	\$100.000	\$80.000	\$70.000
2	\$160.000	\$ 107.000	
3	\$240.000	\$ 160.000	
4	\$320.000	\$ 214.000	
5	\$400.000	\$ 267.000	
6 o más	\$480.000	\$ 320.000	

Fuente exposición de motivos P.L. No. 027 de 2021, Ley de Inversión Social, página 63.

A este punto se han expuesto de manera general las 5 transferencias monetarias condicionadas que el Departamento Administrativo de Prosperidad Social afirma suplen la finalidad de la Renta Vida. Lo cual, no es acertado ya que todas cuentan con diferentes condiciones para acceder a las mismas y mantener los subsidios, y ninguna, con excepción del incremento por excelencia de Jóvenes en acción, supera la línea internacional de pobreza que aproximadamente es de \$216.000 pesos mensuales²⁰.

¹⁸ Artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, Ley de Inversión Social.

¹⁹ página 62 y 63 de la exposición de motivos del proyecto de Ley 027 de 2021, actual Ley 2155 de 2021.

²⁰

El monto de transferencia de Ingreso solidario actual es de \$160.000 mensuales y excluye a los hogares que reciban las transferencias de Adulto Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y la compensación del IVA y no se entrega de manera individual sino por hogar. Muy por debajo del umbral de pobreza al que se ha hecho referencia. Incluso con la reestructuración planteada para el año 2022 tampoco se alcanza el umbral.

En el caso de los otros programas: Adulto Mayor no cubre a la totalidad de personas que cumplen los requisitos por lo cual implementa criterios de priorización para excluir sujetos, y su monto es de **\$80.000 pesos** mensuales; Jóvenes en acción cuenta con diferentes criterios de focalización que excluyen a todos los estudiantes, e impone diversos requisitos y fases para poder acceder al programa, lo que dificulta el acceso al mismo.

Adicionalmente, impone una verificación constante de continuidad estudiantil y calidad académica, de los que dependen la constancia de los desembolsos, que ascienden a *\$400.000 bimestrales, con un incremento por excelencia de \$200.000 bimestrales*. Con lo cual, la asignación mensual promedio es de \$200.000 y máximo \$300.000; las compensaciones del IVA, son la devolución del gasto que asumen las familias en el impuesto al valor agregado y su valor es de \$76.000 bimensual, además su cobertura es limitada; Por último, Familias en Acción, una transferencia de \$160.000 mensuales por familia que tengan menores de edad y les impone obligaciones de permanencia en materias de educación y salud con los niños.

En un caso hipotético en el que un hogar, con el mínimo de integrantes posible para recibir las cuatro transferencias condicionadas, se tiene que por persona no alcanza a superar el umbral internacional de pobreza. Un hogar conformado por un adulto mayor, un joven estudiante de educación superior y un niño reciben entre los tres \$516.000 pesos por las cuatro transferencias, incluida la compensación del IVA para los dos adultos, al dividirlo entre los tres les corresponde una asignación mensual de \$172.000. Los cuatro transferencias para las tres personas es inferior al umbral de pobreza, por consiguiente, inferior al monto que propone el proyecto de Ley Renta Vida.

La segunda crítica a las transferencias condicionadas es el hecho que crean trampas de pobreza en la medida que imponen requisitos para sus beneficiarios que los obliga a mantenerse en condiciones de precariedad para continuar accediendo a estas.

Por ejemplo, la focalización de personas y familias en pobreza extrema delimita el subsidio a esa condición e impide el esfuerzo para mejorar las condiciones de vida; la delimitación a territorios con altos índices de pobreza multidimensional incentiva la no migración de estos; el requisito de tener niños en hogares en pobreza podría fomentar la procreación en hogares que no cuentan con las condiciones para mantener un menor de edad. Entre otros ejemplos.

Las situaciones expuestas anteriormente no se presentan con la Renta Vida ya que al ser una medida no condicionada que solo exige ser mayor de edad y ciudadano colombiano no fomenta las trampas de pobreza que se pueden consolidar. Todo lo contrario, contribuirá al progreso del individuo porque le permitirá acceder a bienes y servicios que mejoren su calidad de vida y le permitan acceder al mercado laboral - productividad. Además, al ser universal no será una medida asistencialista.

Por último, los problemas de focalización que adolecen las vigentes transferencias monetarias condicionadas serán superadas con la Renta Vida debido a su universalidad e incondicionalidad.

Es conocido que muchos de estos subsidios son recibidos por familias y personas que no los requieren toda vez que cuentan con recursos propios que les permiten superar los índices de pobreza extrema, pobreza moderada y condición de vulnerabilidad. Si bien, la implementación del SISBEN IV mejorará la eficiencia del gasto social aún mantendrá porcentajes de fallas en inclusión y exclusión. A modo de ejemplo, en la focalización de subsidios en servicio públicos se calcula que su implementación reducirá dichos errores del 90% al 40%²¹. Última cifra que aún es alta y genera ineficiencia en el gasto, situación que de ser corregida permitirá incrementar el gasto en necesidades básicas insatisfechas o la propia financiación de la Renta Vida.

Por último en este acápite, es menester mencionar que a la fecha no se ha recibido concepto por parte del Ministerio de Hacienda y crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación - DNP.

7. Pliego de modificaciones.

ARTICULADO ORIGINAL	ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1. Objeto. Se crea como política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad 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 que a partir de la vigencia de la presente Ley será eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno Nacional.	Sin modificaciones	

²¹FEDESARROLLO, Descifrar el Futuro. La Economía Colombiana en los Próximos 10 Años. Penguin Random House, Abril de 2021. Pág. 227.

Artículo 2. Principios. La renta vida se fundamenta en los siguientes principios: 1.Individualidad: Será otorgada de manera individual y vitalicia. 2. Incondicionalidad: Será otorgada independientemente del nivel de ingresos o de la condición laboral del ciudadano beneficiario. 3.Universalidad: Será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país. 4.Inalienabilidad e inembargabilidad: No se podrá transferir, ceder, vender ni embargar.	Artículo 2. Principios. La renta vida se fundamenta en los siguientes principios: 1.Individualidad: Será otorgada de manera individual y vitalicia. 2.Incondicionalidad: Será otorgada independientemente del nivel de ingresos o de la condición laboral del ciudadano beneficiario. 3.Universalidad: será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país. 4.Inalienabilidad e inembargabilidad: No se podrá transferir, ceder, vender ni embargar. 5.Progresividad: <u>La Renta Vida no puede ser objeto de disminución y debe propender a garantizarse por los diferentes medios, de forma gradual y progresiva.</u>	Se incluye el principio de progresividad con el fin de establecer una obligación en cabeza del Estado de no disminuir el monto de la renta vida en el futuro.
Artículo 3. Es facultad del Gobierno Nacional establecer el monto de la Renta Vida, que deberá ser por lo menos equivalente al umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la presente Ley.	Sin modificaciones	

Artículo 4. Es facultad del Gobierno Nacional establecer los Departamentos y Municipios o sectores sociales 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 hasta alcanzar cobertura universal. Parágrafo 1. En el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno Nacional priorizará la población registrada en el SISBEN. Parágrafo Transitorio: El Gobierno Nacional deberá iniciar el proceso de implementación de la Renta Vida desde la sanción de la presente Ley hasta garantizar la cobertura del 100% de la ciudadanía y del territorio nacional un término no superior a 12 años.	Sin modificaciones.	
Artículo 5. La Renta Vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda.	Sin modificaciones	
Artículo 6. Vigencia. La presente ley regirá desde su publicación y derogará las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se realiza un ajuste de redacción al texto.

8. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde INFORME DE PONENCIA **POSITIVA** al presente proyecto de ley y solicitamos votar favorablemente al articulado del **PROYECTO DE LEY** No. 026 del 2021 Cámara “**Por medio de la cual se crea la Renta Vida**”

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



JOHN JAIR O ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Ponente

**9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
CÁMARA No. 026-2021 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA RENTA
VIDA”**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Se crea como política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad 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 que a partir de la vigencia de la presente Ley será eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno Nacional.

Artículo 2. Principios. La renta vida se fundamenta en los siguientes principios:

1. Individualidad: Será otorgada de manera individual y vitalicia.

2. Incondicionalidad: Será otorgada independientemente del nivel de ingresos o de la condición laboral del ciudadano beneficiario.

3. Universalidad: será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país.

4. Inalienabilidad e inembargabilidad: No se podrá transferir, ceder, vender ni embargar.

5. Progresividad: La Renta Vida no puede ser objeto de disminución y debe propender a garantizarse por los diferentes medios, de forma gradual y progresiva.

Artículo 3. Es facultad del Gobierno Nacional establecer el monto de la Renta Vida, que deberá ser por lo menos equivalente al umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la presente Ley.

Artículo 4. Es facultad del Gobierno Nacional establecer los Departamentos y Municipios o sectores sociales 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 hasta alcanzar cobertura universal.

Parágrafo 1. En el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno Nacional priorizará la población registrada en el SISBEN.

Parágrafo Transitorio: El Gobierno Nacional deberá iniciar el proceso de implementación de la Renta Vida desde la sanción de la presente Ley hasta garantizar la cobertura del 100% de la ciudadanía y del territorio nacional un término no superior a 12 años.

Artículo 5. La Renta Vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO
Representante a la Cámara
Ponente