



Bogotá D.C.

Doctora,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Honorable Representante a la Cámara
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Carrera 7 No. 8 – 62 Oficina 421 – 422
PBX (+571) 390 4050 Ext. 3445 – 3577
norma.hurtado@camara.gov.co

Ciudad

Doctora,

ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL

Honorable Representante a la Cámara
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Carrera 7 No. 8 – 62 Oficina 512 – 513
PBX (+571) 390 4050 Ext. 3544 – 3545
angela.sanchez@camara.gov.co

Ciudad

Doctor,

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario General
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8 – 62 Piso 5
PBX (+571) 390 4050 Ext. 4059 – 4057 – 4063
comision.septima@camara.gov.co

Ciudad

Ref. Observaciones al Proyecto de Ley No. 182 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo número 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020».

Respetados doctores,

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley No. 182 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo No. 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020», de acuerdo con el texto publicado en la Gaceta No. 1030 de 2021.

1. Propuesta normativa

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

El artículo 2 de la iniciativa legislativa, busca modificar el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 814 de 2020, en el sentido de no limitar la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, al marco del Estado de Emergencia Económica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. En ese sentido, el nuevo texto del mencionado artículo autoriza al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias.

2. Programas de Transferencias Monetarias con entregas “no condicionadas, adicionales y extraordinarias” a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El artículo 3 del Decreto 2094 de 2016 determinó que el “*Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o mediante sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes*”. En el marco de este objetivo, Prosperidad Social viene liderando históricamente los programas de transferencias monetarias condicionadas como lo son Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

Sumado a lo anterior, ante el impacto social y las repercusiones económicas derivadas de la emergencia económica, social y ambiental, declarada mediante el Decreto 637 de 2020 para «(...) conjurar los efectos económicos y sociales que ha generado la grave calamidad pública que afecta al país por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19» se expidió el Decreto Legislativo 812 de 2020², mediante el cual se trasladó a Prosperidad Social la administración y operación de los programas de transferencias monetarias “Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-“, la “Compensación del Impuesto sobre las Ventas -IVA” e “Ingreso Solidario”, en línea con los planteamientos del Plan Nacional de

¹Artículo 1 del Proyecto de Ley No. 182 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo número 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020».

² Por el cual se crea el Registro Social de Hogares, la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



Desarrollo 2018 - 2022³ y el Decreto 419 de 2020⁴, como respuesta por parte del Gobierno nacional a la población pobre y vulnerable del país, la primera de estas reglamentada mediante el Decreto 1690 de 2020⁵.

De ahí que, el Decreto Legislativo 814 de 2020⁶ autorizó al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, entregas de transferencias monetarias no condicionadas, siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal, 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.

Para una mayor comprensión del alcance y las características de los programas de transferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social, en los cuales se han entregado giros extraordinarios en virtud del Decreto 814 de 2020, a continuación, se expondrán los aspectos más relevantes de cada uno de ellos, y lo relativo a las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias.

2.1. Familias en Acción.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012, modificado por la Ley 1948 de 2019, el Programa Familias en Acción «consiste en 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(...); en este sentido, y de acuerdo con el artículo 4° de la misma Ley estableció que sus beneficiarios son: 1) las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través de Prosperidad Social; 2) las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema; 3) las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa; 4) las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

El Programa Familias en Acción se ejecuta por medio de dos componentes: 1) entrega de incentivos y 2) bienestar comunitario. En materia de entrega de incentivos, Familias en Acción otorga dos tipos: el incentivo de salud y el incentivo de educación. Se entrega un incentivo por cada niño, niña y adolescente, con un máximo de tres niños, niñas y adolescentes beneficiarios por familia. Adicional, todos los niños y niñas que cursan grado transición y los niños, niñas y adolescentes escolarizados con discapacidad son potencialmente beneficiarios del incentivo escolar, independientemente del número de niños, niñas y adolescentes del grupo familiar. Se condiciona el incentivo al cumplimiento de los compromisos de

³ Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

⁴ Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto número 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.

⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020 sobre la administración, ejecución y operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor-, el esquema de compensación del impuesto sobre las Ventas (IVA), el Programa de Ingreso Solidario y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020».



corresponsabilidad en salud y educación, y las transferencias se liquidan y entregan previa verificación del cumplimiento de estos compromisos.

Además de los incentivos, el Programa brinda beneficios a las familias que lo integran, a través del componente de Bienestar Comunitario, mediante la realización de diferentes espacios de encuentro orientados a la creación de capital humano y tejido social. Los dos tipos de incentivos son diferenciados geográficamente, entregando un monto mayor a los municipios más pobres.

1.2. Jóvenes en Acción.

El Programa Jóvenes en Acción, busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, entre 14 y 28 años de edad, mediante un modelo de transferencia monetaria condicionada que permita el acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de competencias transversales.

Su implementación parte de la focalización de la población joven vulnerable bachiller que adelanta su proceso de formación en los municipios focalizados por el Programa, con oferta de estudios superiores en el SENA o en Institutos de Educación Superior- IES, bajo las modalidades presencial, distancia tradicional y virtual; y que cumpla las condiciones del Programa establecidas en el Manual Operativo de Jóvenes en Acción Versión 8 adoptado mediante la Resolución No. 00779 del 27 de abril de 2020. Estos jóvenes beneficiarios participan y son acompañados con transferencias monetarias condicionadas en sus estudios técnicos, técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios hasta la culminación del proceso de formación.

2.3. Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor

De conformidad con lo establecido en el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor, busca la protección de los adultos mayores que están en estado de indigencia o pobreza extrema que no cuentan con alguna pensión o ingresos, a través de un subsidio en dinero financiado con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

De acuerdo con el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016, Único Reglamentario del Sistema General de Pensiones, los requisitos para ser beneficiario son: 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 SISBEN 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; y 4) haber residido durante los últimos diez años en el territorio nacional.

Respecto a la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, el artículo 2.2.14.7.2 del Decreto 1833 de 2016⁷ establece que este será ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

⁷Adicionado por el artículo 3 del Decreto Reglamentario 1690 de 2020



En el artículo 1 de la Resolución No. 01445 de 2021 «Por medio de la cual se establece la aplicación de la metodología del SISBÉN IV para las nuevas inscripciones al programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor», se establece que las personas adultos mayores clasificadas en los grupos A, B y C hasta el subgrupo C1 de la encuesta SISBÉN metodología IV podrán hacer el proceso de inscripción al programa.

2.4. Transferencias Monetarias Extraordinarias en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

Por medio del artículo 1 del Decreto 814 de 2020 se autorizó al Gobierno nacional para la realización de giros extraordinario a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias correspondientes a Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. El artículo 2 del mismo Decreto, respecto al financiamiento de las transferencias extraordinarias, establece que la medida se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación –PGN.

Mediante Sentencia C-404 de 2020 la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 814 de 2020, manifestando lo siguiente:

“(...) El monto del subsidio adicional corresponde a la cantidad otorgada de manera ordinaria y dada la situación de emergencia y el margen de maniobra del Presidente para establecer alivios económicos, la medida resulta idónea para mitigar los efectos de la crisis y cumplir con las medidas de confinamiento para frenar la propagación del virus, al ser un complemento al ingreso ordinario que reciben los beneficiarios de estos programas (...)

Ahora, aunque no resulta sencillo establecer el alcance del criterio contemplado en el decreto respecto de la vigencia de la medida 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”, es claro que, al menos prima facie, no le es posible a este Tribunal advertir o señalar los tiempos que requiere el país para superar la crisis económica en la que se encuentra como consecuencia de las medidas sanitarias que debieron y deben adoptarse para prevenir la propagación de la pandemia, especialmente cuando ha sido evidente el aumento significativo del desempleo y de la tasa de pobreza.

No obstante, sí es posible limitar la vigencia de esta medida mientras persistan las órdenes de aislamiento preventivo obligatorio, las cuales impiden que la población pueda ejercer libremente las actividades económicas que les permitan generar los ingresos para garantizar su mínimo vital (...)

[Entregar ayudas económicas no condicionadas adicionales es una medida que contribuye a disminuir los efectos económicos adversos del Covid 19 en los hogares vulnerables. De manera que se puede establecer que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 814 de 2020 tiene una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (...)]

De manera que esta medida resulta necesaria para ayudar a contrarrestar los efectos negativos que esta pandemia ha generado en la población vulnerable, ante el notorio aumento de la tasa de desempleo y de pobreza, como se evidenció al analizar la declaratoria de emergencia por segunda vez.

37. En cuanto a la necesidad jurídica, la Sala Plena encuentra que no existe una norma ordinaria que contemple la posibilidad de transferir dinero sin condicionamientos a los beneficiarios de los programas de atención a la población vulnerable. Como se indicó, la autorización que contemplaba el Decreto Legislativo 659 de 2020 estuvo vigente hasta el 4 de junio.

Bajo este escenario, era necesario que se autorizara al Gobierno realizar estas transferencias económicas no condicionadas a través de las entidades competentes, mientras persistan las consecuencias de los hechos que originaron la crisis y las órdenes de aislamiento preventivo obligatorio, de manera que es posible lograr en forma rápida y oportuna la garantía del mínimo vital para los hogares vulnerables beneficiarios de estos programas (...)

Por otro lado, esta ayuda económica se encuentra restringida tanto a la persistencia de los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia, es decir, a los efectos de la pandemia por Covid 19 y las correspondientes medidas de aislamiento preventivo obligatorio, como a la disponibilidad presupuestal de manera que, no existiría incertidumbre frente a la duración de la medida. Ello en tanto, se insiste, la medida dejaría de existir una vez se superen las condiciones que requieren del aislamiento preventivo obligatorio y se permita el normal y regular ejercicio de actividades productivas y/o económicas de la población en general. (...)

Es por ello, que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 814 de 2020 está estrictamente relacionada con la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la situación generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Los giros extraordinarios persiguen la mitigación de los efectos económicos y sociales generados por la pandemia, y garantizar a través de transferencias monetarias por fuera de los giros ordinarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor, los derechos fundamentales de la población más vulnerable, para los cuales, es indispensable contar con la disponibilidad presupuestal correspondiente.

3. Consideraciones técnicas

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 2016⁸, le corresponde 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, realizó las siguientes observaciones y recomendaciones respecto a la iniciativa legislativa:

“(...) Impacto Fiscal de la medida legislativa.

El presente Proyecto de Ley cita en su exposición de motivos el concepto técnico del PhD David Rodríguez Guerrero, de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, en su calidad de economista e investigador del Observatorio de Desarrollo y Política Social (ODEPS) de la misma universidad, destacando del concepto lo siguiente:

<<Los Pagos extraordinarios de Familias en Acción, Pagos extraordinarios de Colombia Mayor, Pagos extraordinarios de Jóvenes en Acción, Devolución del IVA, Ingreso Solidario, Bogotá Solidaria en Casa, Medellín Me Cuida, Barranquilla es Solidaria, Cali Seguridad Alimentaria y los cambios en el subsidio al desempleo incrementaron el ingreso disponible mensual de los hogares en 0.8 billones de pesos y tuvieron importantes efectos evitando que la población pobre perdiera ingresos.>>

Frente a esto, Prosperidad Social se permite presentar al Honorable Legislador la ejecución de los pagos extraordinarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor:

⁸ “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social”

Pagos Extraordinarios – Programas de Transferencias Monetarias

Programa	Beneficiarios	Inversión	Año	# Pagos	Fuente de los Recursos
Familias en Acción	2.633.598	\$ 2.034.140.040.000	2020	5	FOME
Jóvenes en Acción	425.402	\$ 599.411.440.000	2020	5	FOME
Colombia Mayor	1.703.573	\$ 1.220.976.126.236	2020	9	FOME
Colombia Mayor	1.710.654	\$ 814.296.560.000	2021	6	FOME
Total	4.769.654	\$ 4.668.824.166.236			

Fuente: Prosperidad Social. Noviembre 10 de 2021.

Los pagos extraordinarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor fueron financiados a través del Fondo de Mitigación Emergencias - FOME-, cuyo objeto está definido por el artículo 2° del Decreto Legislativo 444 de 2020: “El FOME tendrá por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento en el marco del Decreto 417 de 2020”.

Debemos recordar también que, a través del Fondo de Mitigación Emergencias – FOME, se han financiado los 19 giros que el programa Ingreso Solidario ha ejecutado entre abril de 2020 y octubre 31 de 2021, representando una inversión superior a los \$9,4 billones de pesos en la atención de más de 3 millones de hogares beneficiarios del programa.

Por lo tanto, y atendiendo a las competencias de esta entidad, frente a lo propuesto por el artículo 1° del Proyecto de Ley bajo estudio, respetuosamente ponemos en consideración del Honorable Legislador la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal (...)

Esto, pues se es claro que los pagos extraordinarios que se han realizado según lo expuesto (en virtud del Decreto Legislativo 812 de 2020), fueron financiados en su totalidad con cargo a los recursos del FOME. Los cuales por su naturaleza no se encuentran en el presupuesto General de la Nación recientemente aprobado por la Ley 2159 de 2021 para la vigencia fiscal 2022. Es decir, de ser expedida la norma, la misma resultaría de imposible cumplimiento por parte de Prosperidad Social, si ella a su vez no identifica o asigna los recursos contra los cuales debe realizar la ordenación del gasto que ella implica, pues esto no se encuentra hoy día contemplado por el presupuesto asignado a la entidad en las vigencias fiscales venideras.

Definición del ámbito de competencia funcional.

Respetuosamente se debe aclarar al Honorable Legislador, que de acuerdo con el mandato establecido por el Decreto Legislativo No. 812 del 4 de junio de 2020, es Prosperidad Social la entidad del Gobierno Nacional encargada de ejecutar las transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, adicionales y extraordinarias los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Compensación del IVA e Ingreso Solidario. En tal sentido, si se pretende hacer una modificación al Decreto Legislativo N° 814 del 4 de junio 2020, se debe establecer el alcance e implicaciones de facultar al Ministerio del Trabajo para realizar pagos extraordinarios en el programa de protección al Adulto Mayor - Colombia Mayor. Esto, pues el mismo, por virtud del precitado Decreto Legislativo Prosperidad Social 812, pasó a ser administrado por Prosperidad Social. Este cambio por mandato legal surtió sus consecuencias en la asignación del gasto del Presupuesto General de la Nación, pues como se puede observar en la citada Ley 2159 los recursos de tal programa, para sus pagos ordinarios, se encuentran asignados a este departamento administrativo.

Consideraciones Finales

El compromiso del Gobierno Nacional con los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias se ve reflejado en las cifras que reflejan la magnitud de la inversión que cada programa ha realizado durante el actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, como se detalla a continuación:

Programas de Transferencias Monetarias Inversión Total – Marzo 2020 a Octubre 31 de 2021.

Programa	Beneficiarios	Inversión (pesos)
Familias en Acción	2.633.598	\$ 4.958.004.128.310
Jóvenes en Acción	443.129	\$ 1.594.789.840.000
Ingreso Solidario	3.084.987	\$ 9.410.462.644.000
Colombia Mayor	1.710.654	\$ 4.829.313.524.236
Compensación IVA	2.000.000	\$ 1.126.874.425.000
Total*	9.872.368	\$ 21.919.444.561.546

En el presente reporte, para el cálculo del Total Beneficiarios se incluye a todos los hogares o personas que reciben transferencias monetarias de cada uno de los programas, aún si también, como en el caso de la Compensación del IVA, son beneficiarios de los programas Familias en Acción o Colombia Mayor.

Fuente: Prosperidad Social. Noviembre 10 de 2021.

La ejecución de los programas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, así como la creación e implementación de los programas Ingreso Solidario y Compensación del IVA, le han permitido al Gobierno Nacional trabajar de la mano con el Honorable Congreso de la República en el fortalecimiento de los programas de transferencias monetarias a cargo de la Nación.

De este modo, a través de la reciente aprobación de la Ley de Inversión Social, se logró garantizar la ejecución del programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, al tiempo que se permite 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 del esquema de compensación del impuesto sobre las ventas -IVA.

Para el programa Colombia Mayor, se estableció que, sujeto a disponibilidad presupuestal, se debe incrementar gradualmente el monto del subsidio mensual del programa, hasta alcanzar un monto equivalente a la línea de pobreza extrema nacional calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, o el instrumento de medición que haga sus veces.

De esta manera, y reiterando la importancia de contar con la disponibilidad presupuestal asignada para el cumplimiento del fin que busca el Proyecto de Ley (...)” (Subrayado fuera de texto).

En concordancia con lo descrito en los párrafos precedentes, el Ministerio del Trabajo mediante Oficio No.08SE202120000000052955 del 21 de septiembre de 2021, determinó con respecto a la iniciativa legislativa que “[s]e requiere un análisis del impacto fiscal de extender las transferencias monetarias no condicionadas, en caso de que el estado de emergencia termine al corto plazo, para contemplar la fuente adicional de recursos que mantenga el equilibrio del Marco Fiscal de Mediano Plazo”, concluyendo que



el proyecto de ley **“(…) se considera inconveniente, porque al modificar el artículo 1° del Decreto Legislativo No. 814 de 2020, con el fin de extender estas entregas más allá del término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, no considera una fuente de recursos que lo respalde (…)”** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

4. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa se refiere a pagos de transferencias monetarias “no condicionadas, adicionales y extraordinarias”, para las cuales se debe contar con la disponibilidad presupuestal correspondiente, y en atención al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia⁹, 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 2005, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, 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 (…)”

⁹ «La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Organos 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 oirán 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.»



De conformidad con lo anterior, y con el fin de no incurrir en incumplimiento del mandato constitucional y legal en cabeza del legislador de determinar de forma precisa el impacto fiscal que generaría la propuesta normativa, se requiere contar con el concepto técnico de la mencionada cartera.

Conclusión

Una vez revisado el texto publicado en la Gaceta No. 1030 de 2021 del Proyecto de Ley No. 182 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se modifica el Decreto Legislativo número 814 del 4 de junio 2020, expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020», de conformidad con las consideraciones técnicas antes expuestas, así como el pronunciamiento del Ministerio del Trabajo, se sugiere respetuosamente que la iniciativa no continúe con su trámite; teniendo en cuenta que la misma no determina cuál será la fuente de recursos que la respaldará, ni cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de cumplimiento del artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.