

Doctor

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Representante a la Cámara

Congreso de la República de Colombia

comision.septima@camara.gov.co

Ciudad

Doctora

NUBIA LÓPEZ MORALES

Autora Proyecto de Ley

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Representante a la Cámara

Congreso de la República de Colombia

nubia.lopez@camara.gov.co

Ciudad

Honorables Representantes,

Ref. Observaciones al Proyecto de Ley N.º 249 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones» - Oficio del 20 de septiembre de 2021 – Radicado Prosperidad Social No. E-2021-0007-257133 – Oficio No. OFI21-00136596/ IDM 12000000 del 27 de septiembre de 2021.

Honorables Representantes:

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley N.º 249 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones».

1. Propuesta normativa

La iniciativa legislativa tiene como objeto¹ «crear un programa de carácter transitorio que corresponderá a una transferencia monetaria condicionada y periódica a favor de los niños,

¹Artículo 1 del Proyecto de Ley No. 249 de 2021 Cámara «Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones».



niñas y adolescentes que hayan perdido, por lo menos a uno de sus padres y/o tutores por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, así como crear el Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19, RUNAHC y el Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19».

En el artículo 2º se establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, coordinarán la creación del Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 – RUNAHC, con la finalidad de identificar a los niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por la Covid-19, en el que se deberá incluir datos personales, edad, grado de escolaridad, ubicación geográfica, datos de los padres y/o tutores fallecidos por la Covid-19 y bajo el cuidado de qué familiar o persona se encuentran para garantizar a estos menores el acceso a la oferta institucional del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.

Por otra parte, en el artículo 3º se dispone que el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, serán las entidades encargadas de diseñar e implementar el Plan Integral de Atención con la finalidad de restablecer derechos y contribuir a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes huérfanos de la Covid-19, para transformar su situación de vulneración, reconstrucción de su realidad, posibilitando el desarrollo de su trayecto de vida; igualmente, del plan harán parte y tendrán responsabilidades cada una de las instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

El artículo 4º del Proyecto de Ley No. 249 de 2021, establece el contenido del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19, precisando que dicha iniciativa deberá incluir como mínimo, estrategias relacionadas con la implementación de sistemas de registro e identificación de los niños, niñas y adolescentes que han perdido a sus padres, tutores o cuidadores; así mismo, la priorización de programas de apoyos económicos, a través de transferencias monetarias a quienes no cuenten con pensiones u otros subsidios o ayudas del Estado; igualmente, la estrategia deberá garantizar la continuidad de su educación en todos los niveles educativos, así como el acceso preferente y gratuito a cualquier programa de educación superior dentro de la oferta de las universidades públicas del país, entre otras.

Adicionalmente, el párrafo del artículo 4º, determina que el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y demás organismos que correspondan, reglamentará la materia en un término no mayor a seis meses contados partir de la expedición de la presente Ley.

Asu vez, el artículo 5º precisa los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas y del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19, señalando que a este beneficio accederán: 1) todo niño, niña, adolescente o joven cuyo padre, madre o ambos, o su tutor o cuidador haya fallecido durante esta emergencia sanitaria, y que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza; 2) todo niño, niña y adolescente desde 0 hasta los 18 años; jóvenes hasta los 25 años siempre y cuando permanezca vinculados a un programa de educación superior otorgado en el marco de este plan; 3) todo niño, niña y adolescente que no sea beneficiario directo de ningún otro tipo de subsidio o ayuda económica por parte del Gobierno nacional; y 4) quienes acrediten con el registro de defunción de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que el fallecimiento de uno o ambos padres o del tutor o cuidador sea a causa de la Covid-19.

El artículo 6º, señala que el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán los tipos de subsidios y montos, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos en términos de superación de pobreza; aunado a ello, refiere que cada año el programa realizará



una revisión de los criterios de los subsidios o ayudas económicas y de los montos, teniendo en cuenta que el reajuste anual no podrá ser menor al IPC de ingresos bajos; así mismo, en el párrafo se estipula que las transferencias monetarias otorgadas no podrán ser inferior al veinticinco por ciento del S.M.L.M.V.

Así mismo, en el artículo 7º se definen las características de la transferencia monetaria, determinando que: 1) el apoyo económico será mensual, 2) el apoyo económico es único, inembargable, individual, no heredable, no constituye salario y está condicionado al cumplimiento de la finalidad determinada, 3) el apoyo económico será del cincuenta por ciento de la transferencia monetaria cuando el beneficiario haya perdido solo a uno de sus padres o uno de sus tutores, 4) el apoyo económico es incompatible con la recepción a favor del beneficiario de cualquier pensión o subvención pública que tenga como causa del fallecimiento de cualquiera de los padres o tutores, y 5) no habrá apoyo económico para las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en los centros del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF.

Adicionalmente, el párrafo del artículo 7º, establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, junto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, diseñarán un procedimiento para realizar el registro, acceso, evaluación y entrega de la ayuda monetaria a los beneficiarios, que contemple entre otras situaciones, la identificación de los responsables de la guardia y custodia de los menores.

En cuanto a los artículos 8º y 9º, se precisa que la financiación de la iniciativa estará a cargo del Gobierno nacional, quien anualmente proveerá los recursos para atender el pago de los subsidios, de la totalidad de los beneficiarios y su operación, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo; esta ayuda monetaria, podrá ser entregada en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

Finalmente, el artículo 10º define al Covid-19, como *“una enfermedad, causada por un nuevo coronavirus que no se había visto antes en seres humanos. El nombre de la enfermedad se escogió siguiendo las mejores prácticas establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para asignar nombres a nuevas enfermedades infecciosas en seres humanos”*; a reglón seguido, define la palabra huérfano, como *“Dicho de una persona de menor edad a quien se le han muerto el padre y la madre o uno de los dos”*.

2. Consideraciones a la propuesta normativa

2.1. Objeto, definición y beneficiarios de la Iniciativa Legislativa – Focalización de los programas sociales

La Ley 19 de 1958 creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, hoy Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES, como máxima autoridad nacional de planeación. El artículo 2.2.12.1.1 del Decreto 1082 de 2015, sustituido por el artículo 1º 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 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, funciones reasignadas al Departamento Nacional de Planeación



mediante el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015².

El mismo artículo 94 dispuso que los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial definirían la forma en que aplicarían los criterios e instrumentos para la focalización, así como los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resultarán 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 gasto social 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".³

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 SISBÉN:

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

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.

De conformidad con los artículos 2° y 3° de la Ley 1785 de 2016, la Red para la Superación de la pobreza extrema o RED UNIDOS, es el conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de superación de la pobreza extrema, conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías y gobernaciones, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario; dicha red desarrollará sus acciones bajo la coordinación de Prosperidad Social.

De acuerdo con el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, "Pacto por

² 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.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001_pr002.html#94.

³ Departamento Nacional de Planeación. Recuperado: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>



Colombia, *pacto por la Equidad*”, la Red Unidos busca ser la puerta de entrada a la oferta social del Estado para la superación de la pobreza extrema, y el acompañamiento familiar es el componente fundamental para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza.

El CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021, “*Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia*”, determinó que como resultado de la implementación del SISBÉN IV y el Registro Social de Hogares, se espera complementar la información y gestión de oferta que hace la Red Unidos como estrategia para reducir la pobreza extrema.

Menciona el CONPES 4023 que lo anterior «permitirá contar con información adicional de la población en la Red relacionada con perfiles ocupacionales y productivos que sean fuente para la orientación de la oferta que incremente las capacidades de los hogares para la generación de ingresos. Igualmente, la información del Registro Social se articulará con Mi Registro Rural con el fin de plantear rediseños que pueden impactar aún más a los hogares beneficiados, teniendo en cuenta aquellas zonas más afectadas por la pandemia...».

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.

En ese orden, resulta importante analizar la propuesta de creación del programa para los “Huérfanos del Covid-19” establecida en el Proyecto de Ley No. 249 de 2021, bajo los parámetros fundamentales para ser un programa social de lucha contra la pobreza.

2.1.1 Parámetros fundamentales

a) Población objeto del programa

De conformidad con el Proyecto de Ley No. 249 de 2021, la población objeto⁴ de la propuesta normativa son los niños, niñas y adolescentes que hayan perdido, por lo menos a uno de sus padres y/o tutores por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19, y se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza.

Al respecto, resulta importante señalar que 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.⁵

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

⁴ Artículo 1 del Proyecto de Ley No. 249 de 2021 “Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”

⁵ Jharsyn Emigdio Parra Arias. 2016. “TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. Caso: Programa Más Familias en Acción”.

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.⁶

La esencia de los programas de transferencias monetarias está basada en su condicionalidad, toda vez que buscan reducir la pobreza y fomentar el capital humano en educación, salud y nutrición⁷; es por ello, que resulta importante acudir a la definición y características de las transferencias monetarias condicionadas para comprender los programas sociales que desarrollan las políticas públicas de superación de la pobreza.

b) Herramienta de focalización

El Proyecto de Ley No. 249 de 2021, propone que el *“Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF coordinarán la creación del Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 – RUNAHC, con el fin de identificar a los niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por la Covid -19, especificando datos personales, edad, grado de escolaridad, ubicación geográfica, datos de los padres y/o tutores fallecidos por la Covid-19 y bajo el cuidado de qué familiar o persona se encuentran para garantizar a estos menores el acceso a la oferta institucional del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19”*.

Al respecto cabe precisar, que el Sisbén es el principal instrumento para la focalización del gasto social que sirve como insumo para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales ofrecidos por el Estado, así se reafirmó en el documento CONPES 3877 del 5 de diciembre de 2016, al contemplar la declaratoria de su importancia estratégica, proponiendo acciones encaminadas a actualizar la metodología hacia un enfoque integral (inclusión social y productiva).

La importancia estratégica del Sisbén IV como instrumento de focalización radica en que este tiene en cuenta todas las dimensiones de la pobreza, incluida la de ingresos por un lado y, por otro, que es una herramienta dinámica orientada a mejorar la identificación, selección y asignación de beneficiarios, maximizando los impactos de la oferta social en la población con información de calidad que responda a las necesidades actuales de los programas, de forma tal que se garantice que los mismos lleguen a las personas que viven la pobreza en sus diferentes formas.

Así, la nueva versión del Sisbén que entró en vigencia el 5 de marzo de 2021, se consolidó como la principal herramienta de focalización que se aplica para los programas de transferencias monetarias, tanto condicionadas como no condicionadas.

Percíbese que la aplicación y uso del Sisbén para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar el gasto social, contenida en el artículo 2.2.8.1.5 del Decreto 1082 de 2015, en armonía con el artículo 94 de la Ley 715 de 2001 modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, **es de obligatorio cumplimiento**. En este mismo sentido de conformidad con el artículo 2 del decreto 4816 de 2008 por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 los *“instrumentos de focalización son de obligatoria aplicación para las entidades territoriales y para las entidades públicas del orden nacional que diseñen y ejecuten programas de gasto social”*.

Con relación al uso de la Base Sisbén como instrumento de focalización, la Corte Constitucional en Sentencia C-174 de 2020 señaló:

⁶ 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.

⁷ Revista de la CEPAL 86 • agosto 2005

“... la utilización del SISBEN como instrumento principal para la individualización de los destinatarios del programa es constitucionalmente admisible, puesto se trata de la herramienta estatal por excelencia para la focalización individual de los programas sociales del Estado, siendo utilizado actualmente para identificar las personas que deben ser vinculadas al régimen subsidiado de salud, y destinatarias de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los subsidios de sostenimiento y de la tasa de interés y la condonación de los créditos del ICETEX, la exención en el pago de la cuota de compensación militar, el programa Atención Integral a la Primera Infancia operado por el ICBF, los programas Vivienda Rural y de Generación de Ingreso y Desarrollo de Capacidades Productivas del Ministerio de Agricultura, Ser Pilo Paga, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empresa Rural del SRNA, y Atención Humanitaria, entre otros. Asimismo, esta herramienta ha sido readecuada y reconfigurada a lo largo del tiempo para asegurar la correcta caracterización de la población colombiana y para minimizar los errores de inclusión y exclusión. Esto explica que el Decreto 518 de 2020 haya permitido la utilización de la información recabada y aún no publicada del SISBEN IV, en tanto esta nueva versión tiene un enfoque y una metodología que permite hacer frente a las falencias del diseño anterior”.

Por tal razón, la propuesta normativa debería contemplar expresamente dentro su articulado, que la Base Sisbén sea la principal fuente para identificar y seleccionar a la población, (niños, niñas y adolescentes) en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, permitiendo un enfoque de inclusión de doble vía hacia la inclusión productiva y la inclusión social; características que aportan de manera efectiva y pertinente a la misionalidad institucional y a los objetivos de los programas, correspondiente a mejorar la calidad de vida de dicha población, así como de lograr la equidad social.

c) Criterios de inclusión, permanencia y exclusión

De acuerdo con el artículo 5 del Proyecto de Ley No. 249 de 2021, los beneficiarios deberán cumplir con alguno de los siguientes criterios:

- “(...) 1. Todo niño, niña, adolescente o joven cuyo padre, madre o ambos, o su tutor o cuidador haya fallecido durante la emergencia sanitaria por causa de la Covid-19, y que de manera prioritaria se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.*
- 2. Todo niño, niña y adolescente desde 0 hasta los 18 años; jóvenes hasta los 25 años siempre y cuando permanezca vinculado a un programa de educación superior otorgado en el marco del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.*
- 3. Todo niño, niña y adolescente que no sea beneficiario directo de ningún otro tipo de subsidio o ayuda económica por parte del gobierno nacional.*
- 4. Para ser considerado beneficiario, es condición indispensable que el fallecimiento de uno o ambos padres o del tutor o cuidador sea a causa de la Covid-19 y se encuentre en el registro de defunción de la Registraduría Nacional del Estado Civil. (...)”*

Es menester advertir que Prosperidad Social tiene dentro de la oferta institucional, diversos programas que van dirigidos a la población contemplada en la iniciativa legislativa, es decir, para los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y pobreza extrema; en consecuencia, resulta indispensable empezar por indicar que una de las principales funciones de este Departamento Administrativo, es la de *«formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y 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 que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011»*⁸, y en el marco de estas funciones, la entidad lidera los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción, entre otros.

⁸ Numeral 1°, artículo 4 del Decreto 2094 de 2016 «por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.»



Sumado a lo anterior, y en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 812 del 04 de junio de 2020 *«Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, en cuyo artículo 5° estipuló que Prosperidad Social sería la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos éstos como los aportes que el Estado otorga, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

Para una mayor comprensión del alcance y características de los programas de transferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, a continuación, se expondrá una breve descripción de cada uno de ellos:

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.

De ahí que, mediante Resolución No. 01691 del 19 de junio de 2019, se adoptó el manual operativo del Programa Familias en Acción, Código M-GI-TM-3 - Versión 5, documento integrado por guías operativas con las metodologías y procedimientos específicos para cada uno de los procesos del Programa, en el que se identifican como objetivos específicos: *«impulsar el acceso a las atenciones integrales en salud para niños y niñas en primera infancia; incentivar la asistencia y permanencia escolar en los niveles transición, básica primaria, básica secundaria y media de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar; impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres a instituciones y programas de educación superior y formación para el trabajo; promover la participación y el acceso preferencial de las familias del Programa, en los espacios impulsados por Familias en Acción y en las acciones complementarias focalizadas; y contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales urbano-rurales y centro-periferia»*.

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 potenciales de la entrega del incentivo escolar, independientemente del número de niños, niñas y adolescentes del grupo familiar. Se condiciona el incentivo al cumplimiento de los compromisos de 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.

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 un municipio focalizado 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 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.

3. Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA

La Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA fue creado en el artículo 21° de la Ley 2010 de 2019⁹, y reglamentado mediante el Decreto 419 de 2020⁹, los cuales determinaron los criterios generales para el reconocimiento y pago de la compensación. Se trata de una transferencia monetaria no condicionada, dirigida a las familias de menores ingresos que busca la equidad en el sistema tributario, aliviando así, el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de la población más vulnerable, la cual se transfiere bimestralmente.

En cuanto a la focalización de beneficiarios, el Decreto 419 de 2020 determinó que los hogares que recibirán la compensación deben estar registrados en el SISBEN, pertenecer a la población más pobre de los programas "Familias en Acción", así como en la lista de priorizados de "Colombia Mayor" y que fueron seleccionadas por el Departamento Nacional de Planeación – DNP. (subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, no resulta conveniente adicionar una ley que tendría la misma finalidad de los programas existentes, esto es, mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o pobreza extrema, toda vez que, los denominados "Huérfanos del Covid" pueden ser atendidos en el marco de las políticas públicas y la oferta institucional señalada, sin necesidad de que se genere nueva normatividad para ser considerados en condición de pobreza o vulnerabilidad; pues de aprobarse la iniciativa legislativa, se quebrantaría el derecho a la igualdad de este grupo poblacional que se encuentra en orfandad por causas diferentes al Covid-19, quienes también podrían requerir de las transferencias monetarias por encontrarse en dicha circunstancia.

2.2. Consideraciones técnicas

⁹«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.»

A la Subdirección General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social le corresponde, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2094 de 2016, entre otras, la función de liderar la implementación y el seguimiento de las políticas, planes y proyectos de transferencias monetarias condicionadas, inclusión productiva, seguridad alimentaria e infraestructura social y hábitat, en la cual, la Asesora para la Niñez, Juventud y Familias recomendó lo siguiente con respecto a la iniciativa legislativa:

“(…) Respecto a la priorización de atenciones señaladas en el Artículo 4. Contenido del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19, se sugiere considerar el espíritu de las Políticas Públicas para la atención integral de la Primera infancia, así como la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia respecto a los accesos preferentes en educación, salud, e inclusión laboral para garantizar con equidad, condiciones para el desarrollo integral.

Sobre los sujetos de atención del Proyecto de Ley, señalados en el artículo 5, debe considerarse que la unidad de atención del programa de transferencias monetarias condicionadas Familias en Acción, de Prosperidad Social, recae las familias pobres y vulnerables con niños, niñas y adolescentes. La operación del programa incentiva la demanda de servicios de educación y salud y está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos para alcanzar tres componentes importantes para el desarrollo del capital humano: educación, salud y nutrición. En este sentido, cabe anotar que son los padres o cuidadores quienes asumen el compromiso de garantizar el acceso a los servicios y de recibir los incentivos para provecho de la niñez beneficiaria. Las transferencias se entregan a un adulto titular, a uno de los padres o cuidadores, en el marco del rol legítimo de la familia, como entorno de cuidado y protección, y no se entregan transferencias de manera directa a niños, niñas o adolescentes.

La emergencia sanitaria originada por la COVID-19, sin lugar a dudas marca un hito en la historia de la humanidad y a su vez pone a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones para hacer frente a las diversas formas de afectación a las familias, en términos de calidad de vida, condiciones de salud, dinámicas de relacionamiento y convivencia, capacidad económica, resolución de conflictos, y conformación, entre otras. Es importante considerar que si bien las transferencias logran incentivar el acceso a servicios, su alcance es limitado, y los niños, niñas y adolescentes, requieren, como lo establece la Política Pública para la atención integral de la Primera Infancia y la Política Pública de Infancia y Adolescencia, que el Estado, la familia y la sociedad ejerzan como corresponsables en la garantía de sus derechos y se relacionen con ellos reconociendo su capacidad de incidir en el entorno y de ejercer sus derechos, más allá de la prestación de servicios¹. Los programas de transferencias monetarias se orientan desde su origen a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad y por ende no se requiere una Ley adicional para considerar a huérfanos del COVID en condiciones de pobreza.

*Si bien el objeto del proyecto de Ley busca contribuir en la materialización de condiciones humanas y sociales que contribuyan al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, las circunstancias que rodean la orfandad no puede tipificarse como una vulneración per se, más sí como una condición de vulnerabilidad que implica riesgos de vulneración por lo cual la principal acción del Estado debe ser asegurar la asignación de una custodia hasta la mayoría de edad, garantizando el derecho humano de contar con una familia, además la oferta de servicios alrededor de la familia y por supuesto de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos de derechos, debe responder a sus necesidades, riesgos y capacidades atendiendo su contexto social, económico y territorial, con enfoque diferencial y de género. **En este orden de ideas, las transferencias monetarias condicionadas pueden resultar insuficientes ante las múltiples dimensiones que rodean a los sujetos de atención. Debe contemplarse de igual forma, que con la implementación de acciones afirmativas como las que propone el proyecto de Ley, pueden motivarse incentivos perversos o acciones con daño, que resquebrajen el tejido social o que induzcan a la manipulación de información para acceder a beneficios.***

En tal sentido, se recomienda que los huérfanos del Covid como los denomina el proyecto de Ley, puedan ser atendidos en el marco de las políticas públicas ya existentes en armonía con acuerdos intersectoriales que persiguen la concurrencia de atenciones, así como la articulación en sinergia con otras iniciativas de país (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De las anteriores consideraciones técnicas, se desprende la importancia de revisar el Proyecto

de Ley con relación a la necesidad de crear un nuevo programa, teniendo en cuenta los existentes, esto es, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Compensación del Impuesto sobre las Ventas – IVA, así como también, las Políticas Públicas para la Atención Integral de la Primera Infancia, y la Política Pública Nacional de Infancia y Adolescencia; las cuales, propenden por la búsqueda de accesos preferentes en educación, salud, e inclusión laboral para garantizar con equidad, condiciones para el desarrollo integral, como herramientas efectivas para atender a los niños, niñas y adolescentes cuyos padres fallecieron con ocasión del Covid-19.

Por otra parte, el Decreto 2094 de 2016, establece dentro de la estructura interna del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, dependencia misional responsable 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 la Inclusión Social y la Reconciliación, quienes respecto a la iniciativa legislativa determinaron lo siguiente:

“(..)

1. Carácter transitorio del Programa (artículo 1)

La transitoriedad del programa no es muy clara en el entendido que la prevalencia del COVID-19 no se puede determinar sólo para el presente, probablemente continúe incidiendo en el mediano y largo plazo, con víctimas mortales per se y la generación de huérfanos potenciales, hasta cuando se erradique o disminuya en forma significativa la mortalidad causada por el virus.

Este Proyecto de Ley debe considerar si se hace con base en el enfoque de derechos y bajo el concepto de la Ley 1098 de 2006 o si es una medida de mitigación de la pobreza, pues ambos enfoques tienen implicaciones diferentes.

2. Condicionalidad de la transferencia monetaria (artículo 1)

El Proyecto no establece cual sería la condicionalidad o condicionalidades a verificar para el acceso a las transferencias monetarias de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa. Aunque en el artículo 1 sólo se mencionan a los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), en el artículo 5 se incluye a los jóvenes hasta 25 años, para estos últimos si se establece la condicionalidad de estar vinculados a un programa de educación superior.

3. Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 – RUNAHC (artículo 2)

Se sugiere considerar variables de enfoque diferencial tales como sexo, grupo étnico, discapacidad.

El término “huérfano” no es apropiado, podría generar algunas situaciones de discriminación para los Niños, Niñas y Adolescentes y jóvenes que se vinculen, se sugiere utilizar el que en algunos de los apartes se relaciona con el agregado de los jóvenes.

También se debería identificar los registros de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que cruzan con los que se encuentran registrados en medida de protección del ICBF o en programas como Familias en Acción o Jóvenes en Acción.

4. Diseño e implementación del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19. (artículo 3)

Este artículo está perdiendo de vista las responsabilidades en materia de protección integral que establece la Ley 1098 de 2006. Nuevamente se hace el llamado si la ley se basa en enfoque de derechos (universalidad) o en reducción de pobreza caso en el cual aplicaría solo para Niños, Niñas y Adolescentes pobres y pobres extremos.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

Se recuerda que la entidad competente para la protección de Niños, Niñas y Adolescentes es el ICBF y que existe un Sistema Nacional de Bienestar Familiar que no ha sido mencionado en este Proyecto de Ley.

5. Contenido del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19 (artículo 4)

En el numeral 2 se sugiere precisar si se trata de beneficios directos o personales o si incluye aquellos que podrían estar percibiendo otros miembros del grupo familiar: el padre o la madre sobreviviente; o los colectivos, como el incentivo por salud de Familias en Acción.

6. Beneficiarios del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19 y de las transferencias monetarias (artículo 5)

Numerales 1 y 2. Se encuentra alguna contradicción entre estos dos numerales con respecto a los jóvenes hasta de 25 años. En el 1°, se les confiere el beneficio por la condición de orfandad y pobreza; en el 2° les agrega de la condicionalidad de vinculación a la educación superior.

Numeral 1. Se sugiere eliminar a los jóvenes y abordar su inclusión en el numeral 2. No obstante es importante considerar que los NNA hasta los 18 años son sujetos de especial protección (constitución de 1991) y por ello su tratamiento no es igual que para los jóvenes.

Se sugiere que se mencione el criterio para verificar la condición de pobreza: el del núcleo familiar inicial o el del receptor

La frase “otorgado en el marco del Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19.” Excluirá a los jóvenes vinculados a una IES antes de adquirir la condición de orfandad; por lo que se sugiere su eliminación.

Numeral 2. Se sugiere eliminar de este párrafo a niños, niñas y adolescentes y dejar únicamente a los jóvenes hasta los 25 años que estén vinculados a educación superior y hasta los 28 a los jóvenes con discapacidad.

Numeral 3. En el conjunto de beneficiarios no se incluye a los jóvenes, quienes podrían ser beneficiarios de programas como Generación E, Jóvenes en Acción, Reto a la U, etc.

7. Características de la transferencia monetaria (artículo 7)

Numeral 4. Este numeral no guarda unidad de criterio con los artículos 4, numeral 2 y 5, numeral 3.

Revisar si la norma, define uno o varios tutores a NNA.

En este, se precisa el origen de los beneficios estatales que son incompatibles con la transferencia monetaria que se propone, en los anteriormente mencionados.

Si se mantiene este numeral, tan específico, podría darse lugar a una redundancia de beneficios en un mismo individuo.

Parágrafo: cuidado y custodia de niños, niñas y adolescentes, la cual debe estar debidamente legalizada ante autoridad competente.

Frente al término “menores” es más adecuado “menores de edad” ya que solo se puede interpretar como alguien inferior o subordinado y desde la Ley 1098 de 2006 se utiliza el término niño, niña y adolescente para referirse a las personas menores de 18 años.

En general es posible que el Proyecto de Ley en mención atente contra el derecho de igualdad de los demás niños cuyos padres han fallecido por causas distintas al COVID 19, pero a su vez se pueden encontrar en situación de pobreza o pobreza extrema y necesitan de la transferencia condicionada.

Consideraciones finales

“(...) En la actualidad existen una gran variedad de Proyectos de Ley que hacen trámite en el Congreso (Senado y Cámara,) todos con objetivos similares para mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de las transferencias monetarias, otros para reconocer una renta básica universal, renta vida o ingreso vital, como respuesta a la crisis social y económica originada por la pandemia del COVID19, dentro de los cuales se tienen: PL 044 de 2020S; PL 023 de 2020C; PL 043 de 2020C; PL 359 de 2020C; PL 110 de 2020S; PL 026 de 2020C; 137 de 2021C; PL 249 de 2021C.

- *Es necesario articular todos estos Proyectos de Ley, al igual que su articulación o sustitución, con los actuales proyectos de transferencias monetarias, de tal forma que la reactivación del desarrollo nacional, que requiere el apoyo de la institucionalidad social, se enrute en forma sostenible, eficiente y efectiva, para alcanzar el propósito del presente Proyecto de Ley. (...)*

Es por todo lo anterior, que de manera respetuosa se sugiere tener en cuenta las observaciones descritas en el presente acápite, con el fin de articular y armonizar los proyectos de ley que se encuentran en trámite legislativo con objetivos similares, enfocados en atender a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, para que de esta forma sean sostenibles, eficientes y efectivos.

2.3. Creación y/o modificación de funciones de Prosperidad Social.

El Proyecto de Ley plantea algunas funciones nuevas en cabeza de Prosperidad Social, sobre las que se hicieron observaciones particulares en el punto anterior. Es importante que se tenga en cuenta que dichas funciones a cargo de Prosperidad Social, impactan la organización de la entidad, lo que por mandato constitucional requiere la iniciativa o aval gubernamental, ya que la facultad conferida en el numeral 7¹⁰ del artículo 150 de la Constitución al Congreso de la República, no puede ser ejercida de manera autónoma, por lo que es necesario que el Gobierno nacional participe en el proceso legislativo de conformidad con el artículo 154 Superior, debido a que en esta materia tiene exclusividad en la iniciativa legislativa¹¹, como se explica a continuación:

El Congreso por medio de una Ley puede determinar la estructura de la administración nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica (Art. 150 numeral 7 P¹²); pero dicha actividad legislativa sólo puede ejercerse a iniciativa del Gobierno (Art. 154 de la CP¹³), tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la Sentencia C-031-17, en la que se reiteró que *«...el ejercicio de la potestad de configuración normativa, se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1 del artículo 154 del Texto Superior(...), en el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno Nacional...»*

¹⁰ «7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta».

¹¹ En la sentencia C-840 de 2003, se indicó que «la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente».

¹² “(...) Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:(...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta (...)

¹³ “(...) Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...)



De ahí que, esta Corporación señaló «... que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República **sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional** bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del Acto – ya que se trata de un vicio de forma –, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior ...»¹⁴ (subrayado y negrilla fuera de texto).

Por consiguiente, los proyectos de ley que se estén tramitando en el Congreso de la República relacionados con los asuntos que exigen iniciativa exclusiva gubernamental según lo consagrado en el artículo 154 de la Constitución Nacional, también pueden contar con la coadyuvancia o aval del Gobierno Nacional¹⁵.

Así las cosas, el Proyecto de Ley No. 249 de 2021, no es iniciativa del Gobierno ni tampoco cuenta con su aval, situación que configura un vicio de inconstitucionalidad al desconocer de manera directa el artículo 154 de la Constitución Política.

3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa establece crear un programa que corresponderá a una transferencia monetaria condicionada y periódica a favor de los niños, niñas y adolescentes, que hayan perdido a sus padres y/o tutores por causa de la pandemia del Covid-19, lo que puede implicar gastos en su implementación, y en atención al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia¹⁶, 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.

¹⁴ Sentencia C-121 de 2003. MP: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

¹⁵ Sentencia C-121 de 2003. MP: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

¹⁶ «La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se 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.»



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

Por 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 necesita concepto técnico de la mencionada cartera.

Conclusión.

De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, respetuosamente se sugiere que el Proyecto de Ley No. 249 de 2021 Cámara «*Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones*», no continúe su trámite, al considerar que el Estado colombiano actualmente cuenta con políticas públicas, instituciones y oferta institucional, con las cuales aborda las problemáticas que busca regular la iniciativa legislativa; adicionalmente, y de continuar su curso, se recomienda que la propuesta normativa se adecue en cumplimiento de los artículos 154 y 334 de la Constitución Política.