



Bogotá D.C.

Doctor,

Salim Villamil Quessep

Honorable Representante a la Cámara
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Edificio Nuevo Congreso, oficina 543B - 536B
PBX (+571) 3904050 Ext: 3588 - 3589
salim.villamil@camara.gov.co
Ciudad

Doctor,

Yamil Hernando Arana Padauí

Honorable Representante a la Cámara
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Edificio Nuevo Congreso, oficina 231B - 232B
PBX (+571) 3904050 Ext: 3297
yamil.arana@camara.gov.co
Ciudad

Ref. Observaciones al Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara «De salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano».

Honorables Representantes,

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a continuación, expone las observaciones realizadas al Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara «De salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano», de acuerdo con el texto publicado en la Gaceta No. 1227 de 2021.

1. Propuesta normativa

El proyecto de ley tiene como objeto «atender las consecuencias de la crisis económica derivada de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia del Covid 19, y las circunstancias de orden público ocurridas en el primer semestre de 2021. Esta ley busca impulsar la recuperación económica, propiciar la creación de empleos y restaurar el tejido económico y social del suroccidente colombiano. Las medidas contenidas en la [futura] ley aplicarán únicamente para los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca»¹.

¹Artículo 1 del Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara « De salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano ».



El artículo 2, establece al Departamento Nacional de Planeación realizar un «estudio orientado a identificar el impacto y el grado de afectación de los sectores económicos y sociales generados por el impacto de la pandemia SARS–Cov–2, y la situación de orden público durante el primer semestre de 2021», el cual serviría de marco para la aplicación de la Ley.

El capítulo 1 corresponde a la “reconstrucción de tejido social, contiene los artículos del 3 al 8 en los cuales se consagran temas como, la ampliación de oferta social y transferencias (artículo 3), el Acceso, permanencia y promoción de educación técnica, tecnológica y profesional (artículo 4), la promoción de empleo (artículo 5), la oferta de infraestructura social (artículo 6), la recuperación de la infraestructura pública y vial afectada (artículo 7) y el mejoramiento de las condiciones de vivienda (artículo 8).

Se resalta especialmente lo consagrado en el artículo 3 respecto a la ampliación de oferta social y transferencias, en el que se ordena al Gobierno nacional, extender y focalizar la oferta de asistencia social y transferencias monetarias en los sectores sociales identificados por el Departamento Nacional de Planeación, estableciendo expresamente, que ésta extensión no se limite a los programas De Cero a Siempre, Jóvenes en Acción, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Compensación del Impuesto sobre las Ventas –IVA. De igual forma, establece la promoción por parte del Gobierno, de la bancarización de la población focalizada beneficiaria de los programas de subsidios condicionados.

El capítulo 2, determina la reconstrucción del tejido económico, contiene los artículos del 9 al 16, en los cuales se consagran medidas tendientes a: impulsar las economías locales (artículo 9), prevenir futuros bloqueos en las vías del suroccidente (artículo 10), estimular tributariamente a las empresas ubicadas en los departamentos del suroccidente (artículo 11), flexibilizar los compromisos tributarios (artículo 12), promover el surgimiento y la permanencia de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado (artículo 13), impulsar la creación de empresa (artículo 14), procurar la permanencia de las empresas a través de un Incentivo Reconstrucción Empresarial – IRE (artículo 15), crear la ruta de atención especial para las empresas en Acuerdo de Reorganización que facilite acuerdos de pago sobre las obligaciones tributarias.

2. Programas de Transferencias Monetarias 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 Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”³ 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, se realizara 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. Vale la pena mencionar, que mediante los Decretos No. 1663 y 1664 de 6 de diciembre de 2021, se modificó la estructura y la planta de la Entidad, adscribiendo a la Dirección de Transferencias Monetarias, las subdirecciones de Transferencias Monetarias Condicionadas y Transferencias Monetarias No Condicionadas.

Para una mayor comprensión del alcance y las características de los programas de transferencias monetarias a cargo de Prosperidad Social a continuación, se expondrán los aspectos más relevantes de cada uno de ellos, incluyendo los criterios de focalización para la cobertura geográfica.

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

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.

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».



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 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.

Respecto a la cobertura geográfica el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012, establece que el Programa Familias en Acción debe ser implementado en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional. Y para la ampliación de cobertura a nivel municipal del Programa, se deberán priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales, este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo 4 de la mencionada ley.

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.

En cuanto a focalización territorial del Programa Jóvenes, el mencionado Manual Operativo establece que esta se encuentra presente en el inicio del ciclo operativo del programa para poder identificar y seleccionar los municipios que cuentan con oferta en educación superior para su implementación. Es así como, se focaliza y prioriza la intervención en los municipios del país teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1. Municipios que cuenten con oferta de formación permanente en los niveles técnico y tecnológico del SENA, técnico profesional, tecnólogo y/o profesional universitario en Instituciones de Educación Superior – IES públicas, en convenio con Prosperidad Social,

debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional – MEN. 2. Municipios con mayor Índice de Pobreza Multidimensional - IPM. 3. Municipios con mayor porcentaje de población objetivo potencial participante del Programa.

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, modificado por el artículo 6 del Decreto 1690 de 2020, 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 SISBEN⁷ 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.

Así mismo, el parágrafo 1 del mencionado artículo, establece que los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor, aquellos que viven en condición de calle, así como los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente. El parágrafo 2 establece que es la entidad territorial o el resguardo quien selecciona a los beneficiarios, previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Y con el fin de garantizar un mayor acceso, el ejecutor del programa de Protección al Adulto Mayor -Colombia Mayor, seleccionará los beneficiarios que residan en los centros de bienestar del adulto mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.

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 2016⁸ establece que este será ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

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. Programa Ingreso Solidario

⁷ De conformidad con la versión SISBÉN IV, los niveles 1 y 2 se homologan a los grupos A, B y hasta el subgrupo C01.

⁸Adicionado por el artículo 3 del Decreto Reglamentario 1690 de 2020



El Programa Ingreso Solidario fue creado mediante el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020⁹, con el propósito de contrarrestar los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID – 19, a través de la entrega de «transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020»¹⁰.

Conforme ya se citó, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 812 de 2020, la administración y operación del programa está en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, competencia reglamentada mediante el Decreto 1690 de 2020 modificado por el Decreto 696 de 2021, que adiciona la Parte 6 al Libro 2 del Decreto 1084 de 2015¹¹, en cuyo artículo 2.6.1.1.2 se establecen los lineamientos respecto de los criterios de focalización, monto de la transferencia monetaria y esquemas de dispersión de pagos en el Programa:

(...) El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, teniendo en cuenta las directrices aprobadas por la Mesa de Equidad, determinará los criterios de focalización, identificación, selección, asignación, inclusión, permanencia y exclusión de beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, así como los montos de las transferencias y **el esquema de dispersión de pagos del Programa**. (Negrilla fuera del texto)

En todo caso, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, identificados a través del SISBÉN y/o del Registro Social de Hogares administrado por el Departamento Nacional de Planeación -DNP.

Así mismo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares más vulnerables beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario. Además, estará facultado para entregar o compartir dicha información con las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas del Programa, atendiendo lo dispuesto en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

También es importante resaltar que el 14 de septiembre de 2021 se expidió la Ley 2155 de 2021¹² “Ley de Inversión Social”, cuyo objeto es «adoptar un conjunto de medidas de política fiscal (...), en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal, orientadas a dar continuidad y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la reactivación económica, a la generación de empleo y a la estabilidad fiscal del país, con el propósito de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza (...)»¹³. Respecto al programa Ingreso Solidario, el artículo 20 de esta ley, establece:

“ARTÍCULO 20°. PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO. La renta básica de emergencia otorgada mediante el Programa Ingreso Solidario a que hace referencia el Decreto Legislativo 518 de 2020, modificado por el Decreto Legislativo 812 de 2020, estará vigente hasta diciembre de 2022 en las mismas condiciones y términos allí previstos, en especial las condiciones tarifarias y tributarias establecidas en los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 518 de 2020, respectivamente, que se entenderán vigentes hasta dicha fecha.

⁹ «Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

¹⁰ Art. 1 Decreto Legislativo 518 de 2020.

¹¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

¹² Por medio de la cual se expide la ley de la inversión social y se dictan otras disposiciones.

¹³ Artículo 1.



A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, en el marco del programa, podrán realizarse giros extraordinarios (...)"

De esta manera, se busca la ampliación del Programa Ingreso Solidario como una medida para superar la crisis económica y frenar la propagación de la pobreza en Colombia.

2.5. Compensación del impuesto sobre las ventas –IVA

La compensación del impuesto sobre las ventas –IVA creado en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019¹⁴, y reglamentado en el Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria¹⁵, consiste en transferencias monetarias no condicionadas, 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 potenciales beneficiarios, el artículo 1.3.1.19.3., del Decreto 1625 de 2016 establece que “El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social adoptará la metodología de focalización para la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, atendiendo las directrices aprobadas por la Mesa de Equidad”.

Otros aspectos para resaltar en la ejecución de este programa, reglamentados en el Decreto 1625 de 2016, son:

ARTÍCULO 1.3.1.19.2. Administración, ejecución y operación del esquema de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA). En cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad encargada de la administración, ejecución y operación del esquema de compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el Impuesto sobre las Ventas - IVA. Para el efecto, este Departamento Administrativo estará facultado para adoptar, modificar o actualizar el Manual Operativo que establece los lineamientos operativos del esquema, así como los procesos de focalización, acciones, componentes y procedimientos generales para su implementación y gestión.

(....)

ARTÍCULO 1.3.1.19.4. Beneficiarios y monto de la compensación. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con las directrices aprobadas por la Mesa de Equidad, adoptará mediante acto administrativo, los criterios de focalización, identificación, selección, asignación, inclusión, permanencia y exclusión de potenciales beneficiarios, así como el monto de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, teniendo en cuenta, en todo caso, el Marco. Fiscal de Mediano Plazo y la disponibilidad presupuestal.

(...)

ARTÍCULO 1.3.1.19.5. Canalización de los recursos. El monto de que trata el artículo 1.3.1.19.4 del presente Decreto se girará bimestralmente a través del sistema que apruebe la Mesa de Equidad, por medio de productos que promuevan la inclusión financiera o a través de cualquier mecanismo que disponga para este fin.

¹⁴ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ La reglamentación de este programa fueron incluidas en esta norma, mediante el Decreto 1690 de 2020, “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”.

PARÁGRAFO 1. La transferencia por concepto de compensación del Impuesto sobre las Ventas - IVA será independiente a la de los programas de asistencia a la población vulnerable y se realizará a nivel de hogar. (...)

PARÁGRAFO 3. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social estará autorizado para suscribir los convenios o contratos necesarios para efectuar la canalización de los recursos y, en todo caso, tendrá en cuenta los principios y fines de la contratación estatal.

En cumplimiento de lo anterior, Prosperidad Social mediante la Resolución No. 00740 del 21 de abril de 2021, adoptó el Manual Operativo del esquema de Compensación del impuesto sobre las Ventas (IVA), donde se estipula que la entrega de recursos es un proceso operativo para transferirlos al titular de cada hogar beneficiario por medio de entidades financieras u operadores de pago postales autorizados y vigilados por la autoridad competente, previamente contratados por Prosperidad Social. Además, las transferencias se realizan directamente a los hogares beneficiarios a través de un integrante titular sin que se permita el cobro de los recursos por terceros¹⁶.

3. Consideraciones Técnicas

La Dirección de Transferencias Monetarias de Prosperidad Social, a quien de conformidad con el artículo 21 del Decreto 2094 del 22 de diciembre de 2016¹⁷, modificado por el artículo 3 del Decreto 1663 de 2021¹⁸, le corresponde la función de identificar, diseñar, formular, adoptar y coordinar políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de transferencias monetarias, que permitan mejorar la calidad de vida y reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación., realizó las siguientes observaciones y recomendaciones respecto a la iniciativa legislativa:

“(...) Focalización de los programas Sociales

En primer lugar, es necesario hacer énfasis que la misión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es ser la “Entidad responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social”

Este alcance nacional obliga a la Entidad a realizar procesos técnicos de focalización de los programas a su cargo, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

(...) Procedimiento general de focalización programas Prosperidad Social

*Bajo el entendido que la focalización **tiene como objetivo orientar los recursos y esfuerzos hacia la atención de las necesidades de la población sujeto de atención con un enfoque estratégico**, es decir, garantizar la eficiencia y efectividad del gasto social, desde Prosperidad Social se tiene un procedimiento de focalización el cual tiene en cuenta indicadores poblacionales, operativos y de pobreza, lo que hace que la orientación de las intervenciones de esta Entidad no solo evidencien las necesidades de la población sino también del contexto donde viven, a fin de potenciar el impacto de los programas.*

En ese sentido, el procedimiento de focalización que se ha definido para los programas de Prosperidad Social es el siguiente:

¹⁶ Ibid., punto 7.4, p. 15.

¹⁷ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.

¹⁸ Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-Prosperidad Social.

- I. **Aprobación del presupuesto:** para iniciar con un ejercicio de focalización el programa o proyecto debe contar con el presupuesto aprobado por parte del Congreso de la República y su distribución a través del Decreto de liquidación para la vigencia a focalizar (Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación).
- II. **Elección de los indicadores territoriales:** se determinan de acuerdo con los objetivos y alcance de los programas de la Entidad.
- III. **Selección territorial:** se adelanta a través de los indicadores que se determinan en el paso anterior para cada municipio. Es a partir de esta información que se definen los criterios para priorizar los municipios que serán intervenidos por los programas de la Entidad,
- IV. **Identificación y selección poblacional:** la definición de la población destinataria de las intervenciones se realiza teniendo en cuenta los objetivos de cada programa y la temática de referencia sobre la cual las intervenciones deben enfocar sus esfuerzos.
- V. **Distribución de cobertura:** Se adelanta de acuerdo con los criterios operativos que se definen para cada uno de los programas, tales como **la asignación de cupos y recursos para los territorios identificados**. Esto se realiza atendiendo los criterios de eficiencia, seguridad y atención histórica de los municipios. De este modo, una vez definido el presupuesto de la vigencia de cada programa se establecen y asignan los cupos para los municipios, para que así inicie la planeación de la intervención, en el sentido de definir lo concerniente a actividades de alistamiento, cronograma de intervención, concertaciones, convocatorias o búsqueda de población del municipio previamente identificado.

Evolución número de beneficiarios programas de transferencias monetarias – Agosto de 2018 a noviembre 2021.

El Gobierno Nacional, a través del fortalecimiento de los programas existentes antes de la pandemia (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor), y la creación de los programas Ingreso Solidario y Compensación del IVA, ha propiciado el crecimiento significativo del número de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias en todo el país, reflejándose en el suroccidente colombiano de la siguiente manera:

**Comparación Número de Beneficiarios - Agosto 2018 y Noviembre 2021.
Programas de Transferencias Monetarias.**

PROGRAMA	DEPARTAMENTO DE CAUCA			
	Línea Base - Agosto 2018	Noviembre de 2021	Crecimiento #	Crecimiento %
Familias en Acción*	127.805	137.978	10.173	8,0%
Jóvenes en Acción (Inscritos)	3.408	13.128	9.720	285,2%
Ingreso Solidario	-	92.381	92.381	-
Colombia Mayor**	79.012	84.314	5.302	6,7%
Compensación del IVA	-	104.755	104.755	-
Total	210.225	432.556	222.331	105,8%



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

PROGRAMA	DEPARTAMENTO DE NARIÑO			
	Línea Base - Agosto 2018	Noviembre de 2021	Crecimiento #	Crecimiento %
Familias en Acción*	142.182	150.057	7.875	5,5%
Jóvenes en Acción (Inscritos)	4.071	11.368	7.297	179,2%
Ingreso Solidario	-	97.630	97.630	-
Colombia Mayor**	93.756	101.112	7.356	7,8%
Compensación del IVA	-	134.771	134.771	-
Total	240.009	494.938	254.929	106,2%

PROGRAMA	DEPARTAMENTO VALLE DEL CAUCA			
	Línea Base - Agosto 2018	Noviembre de 2021	Crecimiento #	Crecimiento %
Familias en Acción*	133.206	148.041	14.835	11,1%
Jóvenes en Acción (Inscritos)	7.810	39.479	31.669	405,5%
Ingreso Solidario	-	277.590	277.590	-
Colombia Mayor**	128.152	144.855	16.703	13,0%
Compensación del IVA	-	93.704	93.704	-
Total	269.168	703.669	434.501	161,4%

*Incluye Familias beneficiarios de los Pagos Extraordinarios durante la Pandemia

**Información en proceso de conciliación con el Ministerio del Trabajo - Antiguo administrador del programa Colombia Mayor
Fuente: Prosperidad Social. Noviembre 30 de 2021

(...)

Costos e impacto fiscal del Proyecto de Ley

Respetuosamente, manifestamos al Honorable Legislador que el presente Proyecto de Ley no especifica ni el monto de las transferencias ni la posible cobertura social ampliada en el suroccidente colombiana. Por lo tanto, no se puede determinar el costo ni el impacto fiscal que provocaría.

De igual manera, no se determina la procedencia de los recursos requeridos para realizar la ampliación de la oferta social y transferencias por parte del Gobierno Nacional de que trata el Artículo 3 del proyecto de Ley, teniendo en cuenta que el ejercicio de planeación, focalización y asignación de recursos para el año 2022 ya se encuentra aprobado y atiende los lineamientos de focalización de acuerdo con las prioridades nacionales. Tampoco se determina su carácter de permanencia o transitoriedad. De otra parte, debe cuantificarse la dimensión de la ampliación de los programas, toda vez que eso puede implicar una mayor carga operativa y por ende un ajuste o rediseño institucional.



Por lo tanto, y atendiendo a las competencias de esta entidad, respetuosamente ponemos en consideración del Honorable Legislador la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal e identificación de los recursos que deberían ser distribuidos y asignados a Prosperidad Social para cumplir con el posible mandato legal que se genere como consecuencia de la expedición de la norma propuesta.

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, desde Prosperidad Social reiteramos que la focalización de los programas de transferencias monetarias se debe determinar bajo criterios técnicos tanto poblacionales como territoriales, que permitan continuar fortaleciendo la intervención de los mismos en todo el territorio nacional (...)" (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, además de ser necesario contar con un análisis del impacto fiscal, no es conveniente fortalecer y extender los programas de transferencias monetarias sólo en un sector del territorio nacional como lo propone el proyecto de ley, toda vez, que iría en contra de los criterios de focalización mencionados en las anteriores consideraciones técnicas, que permiten la intervención de los programas en todo el territorio nacional.

4. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Teniendo en cuenta que la iniciativa legislativa se refiere a la extensión y focalización de la oferta de asistencia social y transferencias monetarias, 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 Colombia¹⁹, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley.

¹⁹ «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



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 (...).”

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. 1227 de 2021 del Proyecto de Ley No. 258 de 2021 Cámara «De salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano», de conformidad con las consideraciones técnicas antes expuestas, se sugiere respetuosamente que la iniciativa no continúe con su trámite; teniendo en cuenta que la focalización de los programas de transferencias monetarias²⁰ se debe determinar bajo criterios técnicos tanto poblacionales como territoriales, que permitan continuar fortaleciendo la intervención de los mismos en todo el territorio nacional. Además, el proyecto de ley no determina cuál será la fuente de recursos que lo respaldará, ni cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

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.»

²⁰Igualmente, es preciso indicar que con la expedición de la Ley 2155 de 2021 “Ley de Inversión Social”, se logró garantizar la ejecución del programa Ingreso Solidario “renta básica de emergencia” (otra de las transferencias monetarias), el cual beneficia a los hogares que se encuentran en condición de pobreza extrema.