

Proyecto de Ley No. de 2022 “Por medio de la cual se crea el CENSO de lucha contra la pobreza y modifican los criterios de transferencia de algunos subsidios de asignación directa”

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como objetivo mejorar los criterios de distribución de los subsidios de Familias en acción, ingreso solidario, adulto mayor y devolución el IVA a fin de garantizar que las transferencias lleguen efectivamente a los ciudadanos con necesidad de ellas y excluir aquellos que no se encuentran en situación de pobreza o no cumplen los requisitos condicionantes de transferencia.

Artículo 2. Censo de Lucha contra la pobreza. El objetivo de los subsidios de transferencia directa es el de procurar el tránsito de la pobreza hacia el bienestar económico y social de los colombianos beneficiarios. Para lo anterior el Estado colombiano, bajo la dirección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberá realizar un censo nacional de verificación de situación de pobreza de los colombianos y de beneficiarios de los subsidios de Familias en Acción, Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del IVA.

Periódicamente se deberán realizar seguimientos para la efectividad de los subsidios en el objetivo de lucha contra la pobreza, de estos seguimientos se deberá nutrir la formulación de los programas de subsidios.

Artículo 2. Adiciónese un artículo 4A a la ley 1532 del 2012 el cual quedará así:

Artículo 4A. Postulación directa a Familias en Acción. Las familias que cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley y que no se encuentren cobijadas para el acceso al subsidio de Familias en acción, podrán postularse directamente a través de los canales públicos que disponga el Departamento de la Prosperidad social en todo el territorio nacional.

El Departamento de Prosperidad Social deberá establecer en el término de un (1) año, a partir de la sanción de esta ley, canales virtuales y presenciales que garanticen el acceso a la postulación en el territorio nacional, así como los mecanismos de verificación de cumplimiento de criterios del SISBEN IV para grupos en pobreza extrema o pobreza moderada.

Artículo 3. Postulación directa para subsidios de transferencia condicionada. El Departamento de Prosperidad Social deberá establecer en el término de un (1) año, a partir de la sanción de esta ley, canales virtuales y presenciales que garanticen el acceso a la postulación para los subsidios de Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del IVA en el territorio nacional, así como los mecanismos de verificación de cumplimiento de criterios del SISBEN IV para grupos en pobreza extrema, pobreza moderada o vulnerabilidad.

Artículo 4. Mecanismos de verificación. El Departamento de Prosperidad Social y el Departamento de Planeación Nacional, en lo que les corresponda, deberán implementar medidas

de seguimiento a las transferencias entregadas, a fin de evaluar su efectividad en la lucha contra la pobreza.

Las entidades deberán presentar un informe bianual conjunto en el que se desagreguen la ejecución de los recursos para los subsidios de familias en acción, ingreso solidario, adulto mayor y devolución del IVA, así como su efectividad para romper con las trampas de la pobreza y asegurar el progreso de los beneficiarios hacia el bienestar económico y social.

Artículo 5. Condicionamiento para la transferencias. Los beneficiarios de los subsidios de Familias en Acción, Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del IVA serán transferidos a los beneficiarios siempre que:

1. Se demuestre que tales recursos están siendo invertidos en pago de deudas, salud, educación y nutrición, debidamente soportado.
2. Se demuestre que los menores de edad y los adultos mayores que ocupan los hogares están siendo asistidos física, mental y emocionalmente dentro de los hogares.

El incumplimiento, falsificación u omisión en las condiciones de transferencia, darán lugar a proceso de pérdida del subsidio.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

De los honorables congresistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sustentación del presente proyecto de ley nace a través de las diferentes críticas que se han presentado durante años sobre las formas de distribución de los subsidios de transferencias directas y condicionadas como familias en acción, devolución del IVA, Colombia Mayor y más recientemente, Ingreso Solidario.

Es no solo loable, sino necesario que un Estado social de derecho como Colombia, dirija sus esfuerzos sociales en asistir a aquellos que, por razones de pobreza o vulnerabilidad requieren una ayuda adicional a fin de salir de esa situación. El problema que ha tenido históricamente Colombia, es que año tras año, si bien se aumentan en presupuesto dirigido a cubrir los diferentes subsidios, también se hace más evidente que estas subvenciones no están llegando de forma acertada a aquellos que realmente se encuentran en situación de pobreza extrema, moderada o riesgo de caer en pobreza.

El mayor problema se concentra en estratos 2 y 3 donde se radica parte de una población que tiene mucha capacidad de pago respecto a otra población de su mismo estrato ya que el funcionamiento se planearon los pagos por tipo de vivienda y no por ingresos familiares o de los hogares tamaños de las casas, andenes, antejardines, garajes y materiales de fachadas y techos, toda una suerte de elementos que hoy no dicen nada de los ingresos de los hogares, en consecuencia hay amplios sectores y zonas populares en todas las ciudades que han abusado de esta obsoleta clasificación y han mantenido su estrato bajo en detrimento de quienes verdaderamente necesitan ser subsidiados.

La realidad según las cifras registradas del DANE es que, por ejemplo, un 20,7 por ciento de los hogares ubicados en el estrato 3, por su vivienda, pertenecen al quintil 5, el más alto en la distribución de ingresos. Esto, según las cuentas de Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo, equivale a “cerca de 700 mil hogares en estrato 3 que son del 20 por ciento de más altos ingresos, pero reciben subsidios”, por otro lado según el Instituto de Estudios Urbanos la población de estrato 5 y 6 no llega al 10%, mientras que en los estratos 1, 2 y 3 se concentra más del 70%, esto implica que el mecanismo sea inestable porque no hay suficientes hogares que paguen más para subsidiar los niveles bajos, por ende, es un sistema insostenible en consecuencia existe un desfase socioeconómico de lo que sucede de puertas para adentro en una vivienda colombiana es, en promedio, cercano a 50 por ciento, según un ejercicio realizado por ONU Hábitat.

Por otro lado, La Secretaría de Planeación Distrital publicó su primer estudio en 2004, y en él cuestionaba las suposiciones de la metodología del DPN, utilizando para ello el caso de Bogotá (Departamento Administrativo de Planeación Distrital [dapd], 2004). En esa ocasión, los autores utilizaron modelos estadísticos donde compararon datos socioeconómicos de diferentes encuestas con los indicadores de estrato. Encontraron que la determinación de seis estratos no se ajusta a la realidad del ingreso de los hogares bogotanos. Determinaron que la variación de ingreso en el estrato más alto (6) y en el más bajo (1) es muy alta, por lo cual se recomendó la creación de un nuevo estrato 7. Más tarde, otros estudios encontrando una gran heterogeneidad de niveles de ingreso dentro de cada estrato.

MARCO NORMATIVO

La normatividad constitucional y legales y decretos que contienen los subsidios a continuación expuestos los cuales no pueden continuar basándose en el SISBEN IV actual que es una aproximación cercana a la realidad socioeconómica del hogar, mas no es un sistema global, no cubre toda la población. Además, se rige con la metodología de una encuesta y un sistema de subsidio debe funcionar con la lógica de los registros administrativos.

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO [518](#) DEL 4 DE ABRIL DE 2020. 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”

DECRETO 535 DE 2020 DE ABRIL 10. Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

RESOLUCIÓN No. 01169 DEL 01 DE JULIO DE 2020. Por medio de la cual se regula la entrega de la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a los participantes del Programa Jóvenes en Acción.

El programa Familias en Acción, regulado por las **LEYES 1532 DE 2012 Y 1948 DE 2019**, se basa en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en el país.

DECRETO 743 DE 2018 DE ABRIL 30. Por el cual se adiciona el artículo 2.2.14.1.44. al Decreto 1833 de 2016, a efectos de establecer una priorización en el Programa Colombia Mayor

DECRETO 637 DE 2020 Y EL DECRETO LEGISLATIVO 814 DE 2020 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 y se dictan otras disposiciones.

SUBVENCIONES DE TRANSFERENCIA DIRECTA CONDICIONADA OBJETO DEL PROYECTO

Ingreso solidario

En el marco de la pandemia se implementó el programa Ingreso Solidario, un apoyo económico destinado a tres millones de hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad económica, que no son beneficiarios de otros programas sociales.

Ingreso Solidario se trata de un subsidio de 160.000 pesos mensuales para familias vulnerables, que según lo anunciado por el Gobierno va hasta diciembre del 2022.

Este programa no maneja inscripciones, ni sorteos de ningún tipo, lo que quiere decir que no es necesario hacer ninguna inscripción, pues la focalización de los tres millones de hogares que reciben el subsidio monetario se realizó al inicio del programa.

Esto, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los hogares que se encontraban por fuera de otros programas de subsidios estatales ya existentes, como lo son Familias en Acción, Jóvenes en Acción, compensación del IVA y el programa de protección al Adulto Mayor -Colombia Mayor.

Estos hogares fueron identificados utilizando las diferentes bases de datos del Estado, como el Sisbén, las de Prosperidad Social, las del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Devolución del IVA

Entre las ayudas también se encuentra el programa Devolución del IVA, que al igual que el anterior busca hacerle frente a los efectos de la emergencia causada por el coronavirus.

Este programa está dirigido a 2 millones de hogares que se encuentran en los 32 departamentos para que puedan recibir recursos que aliviarán el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables.

Los seleccionados para este beneficio no deberán realizar ningún trámite. Usted tiene la opción de consultar si está en el listado de beneficiarios ingresando a devolucioniva.prosperidadsocial.gov.co y digitando su número de cédula.

No obstante, a los celulares de las personas beneficiadas llega un mensaje de texto informándoles de la ayuda que les será otorgada.

Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que el registro del Sisbén es un requisito indispensable para que desde el programa se puedan identificar a los beneficiarios, por ello recuerde realizar su actualización en el Sisbén IV de manera oportuna.

Familias en Acción

Este programa ofrece transferencias de dinero de diferentes montos a familias que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad. El monto y el tipo de incentivo, ya sea educativo o de salud, que se asignen dependen de la cantidad de menores de edad que haya en la familia.

La familia debe estar clasificada en la encuesta Sisbén IV en categorías A1 y B4, y en la ficha del Sisbén IV deben estar registrados los niños y adolescentes menores de 18 años a cargo de la familia. Usted puede consultar en <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/familias-en-accion/> si su familia fue focalizada para la etapa de inscripción.

Para esta ayuda cada alcaldía gestionará la entrega y establecerá el cronograma para los apoyos. Por ejemplo, para 2022 se espera que las inscripciones se abran entre julio y agosto, una vez finalicen los procesos electorales.

Jóvenes en Acción

Este es un programa que acompaña a los jóvenes en su formación técnica, tecnológica y/o profesional con la entrega de transferencias monetarias de entre 400.000 a 600.000 pesos, con el propósito de mejorar sus capacidades y oportunidades de movilidad social, condiciones de bienestar y para que puedan continuar y finalizar sus estudios.

Asimismo, se brindan procesos pedagógicos para promover y fortalecer sus habilidades para la vida con el fin de potenciar su proyecto de vida.

Colombia Mayor

Este programa busca aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la extrema pobreza. Este subsidio otorga 80.000 pesos mensuales a los adultos mayores en todos los municipios del país. Y para el 2022 se espera que se realicen los pagos del programa entre el 15 y 25 de febrero.

Para ser beneficiario debe ser colombiano y haber residido durante los últimos diez años en el territorio nacional. Además, tener mínimo tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez (actualmente 54 años para mujeres y 59 para hombres) y carecer de rentas o

ingresos suficientes para subsistir. De acuerdo con el SISBEN IV, se toman todos los niveles de los grupos A y B y C hasta el subgrupo C1.

Ahora bien, para inscribirse el adulto mayor debe acercarse a la alcaldía de su municipio con su cédula de ciudadanía en físico. En la mayoría de los entes territoriales el trámite se realiza en la Oficina de Atención al Adulto Mayor. En la ciudad de Bogotá se adelanta en las Subdirecciones Locales de la Secretaría de Integración Social.

DATOS GENERALES DE RELEVANCIA

Los autores coinciden en que esto se debe a deficiencias metodológicas, tales como la dificultad de cambiar de estrato un predio en una zona consolidada. La experiencia indica que el estrato solo cambia mayoritariamente para las nuevas construcciones en lotes previamente vacíos. Los cambios de estrato en áreas consolidadas se encuentran con una gran oposición por parte de las comunidades que las habitan, ya que en la práctica se les está retirando un subsidio. Contrariamente, los autores encontraron que la mayoría de las veces las comunidades piden que sus barrios sean re estratificados en un estrato menor, para disfrutar de mayores subsidios. El resultado de estos procesos es que la estratificación que se introdujo en 1999 en Bogotá ha cambiado muy poco más de veinte años después, es por esto que se debe tomar un índice de focalización basado en registros administrativos recientes que permitan la intersección de información que logre evidenciar la capacidad de pago de un hogar y así eliminar la toma de Sisbén basados en el objeto físico (fachada de una casa) para así lograr igualdad. Finalmente, el subsidio asista a quien realmente lo requiere.

GRAFICO BASADO EN LA FOCALIZACION, DONDE SE OBSERVA LA DESIGULADAD FRENTE A MEDIR ESTRATIFICACION BASADO EN EL ENTORNO Y NO EL INGRESO.

Gráfico 1: La Focalización Geográfica y Focalización Individual en Colombia
Focalización geográfica y focalización individual



Fuente: Documento Conpes 55. Anexo 2.

En función de lo anterior es fundamental para el proyecto de ley la restructuración del sistema basado en indicadores de capital como: la tenencia de pólizas de seguro (contenido en el Ruaf), la cantidad y tipo de medios de transporte (registrado en el Runt), la posesión de bienes raíces (catastro), el valor de los gastos en educación (Simat) y la titularidad de las empresas (Cámara de Comercio).

Con la unificación de información se podrá dar seguimiento al gasto de la familia en vivienda, lo que invierte en salud, bienestar de la niñez, educación, alimentación las obligaciones legales de la unidad familiar y las inversiones en obras de rehabilitación relacionadas con el saneamiento de la vivienda. finalmente lograr discernir la solvencia económica y decretar si merecen subsidios. Logrando eficacia en las políticas sociales.

En contraste es inminente que la estratificación se realice basándose en los ingresos del hogar porque se ha avanzado en el pago de impuestos y el conocimiento de los ingresos de las personas; contribuyendo así a un fácil acceso de unificación de datos y un manejo con el que antes no se contaba en donde un sesgo desproporcionado en donde la informalidad da una mala jugada y es el núcleo de la desigualdad y detrimento económico del país.

por otro lado, los estereotipos de forma negativa puesto que limitan la población porque la estratificación impone un número a las personas, lo que termina siendo asociado a formas de equilibrar entre diferencias sociales lo que obliga poner etiquetas sobre la persona lo cual tiene un resultado impositivo en una sociedad intransigente y segregada.

En un país donde la mayoría parecen identificarse con la pobreza como un problema individual, el Estado debe proponer garantías y desarrollar estrategias de focalización para cambiar ese panorama que genera inequidad al otorgar ayudas del Estado a quien no necesita, con errores garrafales en la inclusión y exclusión de los beneficiarios de subsidios y, por consiguiente, ocasionando un despilfarro de recursos públicos.

La presente iniciativa responde a la necesidad de reestructurar el sistema para que sea confiable es necesario que haya cierto tipo de control social, es decir, que la población tenga visibilidad de en qué consiste la clasificación y que esta se de carácter democrático, donde se focalice la población pobre, quiénes serían los beneficiarios, y que excluya a los sectores de altos ingresos para que no haya mal uso de esta política social.

Puesto que el modelo no tiene en cuenta la renta, el número de personas que componen una familia, la edad, si alguna de esas personas tiene algún tipo de discapacidad o si tienen un empleo.

Es decir: si una persona compró una casa calificada como estrato seis cuando tenía el dinero para pagarla, pero ahora su único ingreso es una pensión baja, no puede recibir ayudas para pagar la factura del agua. Sucede lo mismo al revés. “En el centro de Bogotá hay muchos edificios estrato uno amparados por la ley de patrimonio histórico”, explica Roberto Lippi, coordinador de [ONU](#)

Hábitat para los países andinos. “Esas casas son hoteles y otro tipo de negocios, o la segunda vivienda de muchos ciudadanos. Todos reciben subsidios cuando no los necesitan”.

En conclusión, lo cierto es que, a través del tiempo, si bien hemos avanzado en el proceso de entender la necesidad de asistir a los más vulnerables, seguimos rezagados en las formas de redistribución efectiva y realizar un seguimiento efectivo del impacto de los recursos en la vida de las personas y realmente soportarlos para la salida de la pobreza. Por lo anterior, es necesario plantear soluciones estadísticas y materiales para garantizar que los recursos lleguen a quienes lo necesitan y que cumplan.

CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo a la ley 2003 del 2019, se entiende que se configura conflicto de interés cuando hay un beneficio, particular y directo, debido a que no se tocan montos, sino se trata de diseño institucional y política pública, y cuyo contenido beneficia a los electores en general, no se encuentran razones para entender que se configuran conflictos de interés.

De los honorables congresistas,



EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Referencias bibliográficas.

A. (s. f.). *El debate del Sisbén más allá de las inconsistencias palpables*. Instituto de Estudios Urbanos.

Recuperado 25 de marzo de 2022, de <http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-debate-del-sisben-mas-alla-de-las-inconsistencias-palpables>

B.

Benjumea Zapata, F. J. (2004, 2 agosto). *ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y SISBÉN EN COLOMBIA. LA FOCALIZACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL*. repositorio.uniandes.edu.co.

Recuperado 25 de marzo de 2022, de

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/10484/u251356.pdf?sequence=>

Cimadamore, A. D. (2008, marzo). *La economía política de la pobreza compilado por alberto cimadamore*.

Economía. Recuperado 25 de marzo de 2022, de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100616031536/economia.pdf>

Díaz, R. F. (1999). *SOCIOLOGÍA DEL DESARROLLO, POLÍTICAS SOCIALES y DEMOCRACIA*.

Repositorio.Cepal.Org. Recuperado 25 de marzo de 2022, de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1674/4/S3092F825S_es.pdf

¿Es buena la estratificación? (2021, 14 septiembre). Metrocuadrado. Recuperado 25 de marzo de 2022, de

<https://www.metrocuadrado.com/noticias/actualidad/es-buena-la-estratificacion-717/>

Estratificación socioeconómica y sisbén en Colombia la focalización de la focalización del gasto social. (s. f.).

Library. Recuperado 25 de marzo de 2022, de https://1library.co/document/yro7kojy-estratificacion-socioeconomica-sisben-colombia-focalizacion-focalizacion-gasto-social.html?utm_source=related_list

Marcos, A. (2018, 22 abril). *Los estratos en Colombia: eres el lugar en el que vives*. El País. Recuperado 25 de marzo de 2022, de

https://elpais.com/internacional/2018/04/20/colombia/1524176587_818282.html#:~:text=Es%20decir%3A%20si%20una%20persona,Sucede%20lo%20mismo%20al%20rev%C3%A9rs.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021, 29 julio). *Presupuesto general de la nación 2022*. Minhacienda.

Recuperado 25 de marzo de 2022, de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2021-07/P.L.158-2021C%20%28PRESUPUESTO%20GENERAL%202022%29.pdf>

P. (2019, 7 mayo). *En Colombia se deben revaluar los estratos*. Portafolio.co. Recuperado 25 de marzo de 2022, de

<https://www.portafolio.co/economia/en-colombia-se-deben-revaluar-los-estratos-528701>

Prosperidad Social. (2022, 23 marzo). *Jóvenes en Acción - Transferencias Condicionadas de*. Recuperado 25 de

marzo de 2022, de <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/>

Ramírez, L. (2022, 11 febrero). *Conozca algunos subsidios y apoyos económicos con los que cuentan los*

colombianos. Gestarsalud. Recuperado 25 de marzo de 2022, de

<https://gestarsalud.com/2022/02/10/conozca-algunos-subsidios-y-apoyos-economicos-con-los-que-cuentan-los->



[colombianos/#:%7E:text=Cabe%20recordar%20que%2C%20seg%C3%BAn%20los,que%20la%20cifra%20del%202019.](#)