



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1169

Bogotá, D. C., martes, 7 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se establecen un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2020 SENADO

"Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza"

Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2021

Honorable Senador
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente
Senado de la República
E. S. D.

REF: Informe de ponencia para primer debate en Senado del Proyecto de Ley No. 089 de 2020 Senado, *"Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza"*.

Apreciado señor presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, artículos 150, 153 y 156, en calidad de ponente, procedo a rendir Informe de Ponencia positivo para Segundo Debate en Senado, al Proyecto de Ley 089 de 2020 Senado *"Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza"*, en la Secretaría de la Comisión, en los siguientes términos:

- I. Trámite y antecedentes del proyecto de ley
- II. Objeto y contenido del proyecto de ley
- III. Consideraciones a la iniciativa y la ponencia para segundo debate
- IV. Marco constitucional y normativo
- V. Del primer debate de la iniciativa en senado
- VI. Conceptos gubernamentales al proyecto de ley
- VII. Cuadro de modificaciones al articulado propuesto para segundo debate
- VIII. Impacto Fiscal de la Iniciativa
- IX. Relación de posibles conflictos de interés
- X. Proposición
- XI. Texto propuesto para Segundo Debate en Senado

I. Trámite y antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de autoría de la Honorable Senadora Emma Claudia Castellanos, y la Honorable Representante Angela Patricia Sánchez Leal, fue presentado el 20 de julio de 2020, como consta en la Gaceta de Senado No 589 de 2020. Posteriormente fue repartido a la Comisión Tercera de Senado, en la que se designó como Ponente para primer debate al Honorable Senador Mauricio Gómez Amín y como coordinadora a la autora del proyecto de Ley, la Honorable Senadora Emma Claudia Castellanos, quienes rindieron informe de ponencia positiva en primer debate publicada en la Gaceta No 229 del año 2021. La cual surtió trámite en la sesión del 14 de abril del 2021 y aprobado en su totalidad tanto el texto como las modificaciones incluidas en el informe de ponencia, de acuerdo con el acta No. 28 del presente. Surtido este trámite los ponentes designados se mantuvieron para el segundo debate.

Por esa razón procedemos a rendir Informe de Ponencia positiva para Segundo debate al Proyecto de Ley No. 089 de 2020 Senado, *"Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza"*.

II. Objeto y contenido del proyecto de ley

2.1. Finalidad de la Iniciativa

La presente Ley tiene como objeto establecer el marco general para el desarrollo, la asignación, la regulación y evaluación de las transferencias monetarias, que son destinadas a fortalecer la política social, de tal manera que los programas asociados a esta sean diseñados y focalizados para cumplir con las metas reales de reducción de la pobreza en todas sus formas y dimensiones.

Esto a través no solo de la promoción de la inclusión social, sino de la inclusión productiva, del fomento a la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos, no sólo para el individuo objeto de la transferencia monetaria, sino con un enfoque en el hogar, pues reducir la pobreza del hogar tendrá mucho más impacto que la reducción de la pobreza individual.

2.2. Estructura y Contenido de la iniciativa:

La iniciativa cuenta originalmente con 20 (veinte) artículos, incluida la vigencia y derogatoria, donde el articulado propone entre otras cosas:

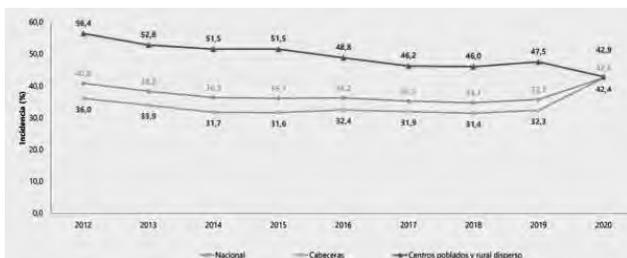
- Establecer como objetivo, un marco para el desarrollo y establecimiento de las transferencias monetarias en el país (artículo 1o), partiendo entre otras cosas de las definiciones respecto de las transferencias (artículo 2o)
- Definir el ámbito de aplicación (artículo 3o), y encargar como entidad responsable a nivel Nacional al Departamento de Prosperidad Social (artículo 4o), sin desconocer las responsabilidades de los territorios.
- Reconocer la necesidad de criterios de focalización de beneficiarios (artículo 5o), incluyendo criterios de georreferencia o ubicación geográfica.

- Se adicionan los componentes de doble inclusión, social y productiva como aspectos fundamentales para la movilidad social efectiva (artículo 6o). Y que favorecen la empleabilidad, formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos (artículo 7o).
- Orienta que las condicionalidades se enfoquen en promover la inclusión social, la productiva y la movilidad social para la reducción de la pobreza (artículo 8o).
- Asigna como responsable al DPS en la definición del tiempo máximo de permanencia del hogar en los programas (artículo 9o).
- Establece que las transferencias serán de uso libre de los hogares para satisfacer sus necesidades, sin dejar de lado la capacitación financiera (artículo 10o).
- Fija que el monto de los incentivos los establezca Prosperidad Social (DPS), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda (artículo 11o).
- Promueve la inclusión financiera y el pago de las transferencias monetarias por medios electrónicos y/o servicios financieros (artículo 12o).
- Se ordena la prestación de los servicios ligados a los programas de transferencias con suficiencia y calidad (artículo 13o), la cual deberá ser garantizada por los responsables de su prestación (artículo 14o).
- Dispone que el Gobierno Nacional y el DPS articulen la coordinación Intersectorial e interinstitucional para el buen funcionamiento de las transferencias (artículo 15o).
- Ordena la implementación del registro único de familias beneficiarias de las transferencias monetarias que incluya a potenciales beneficiarios (artículo 16o). Junto a la medición del impacto de las transferencias que permita garantizar la mejora continua de los programas (artículo 17o), señalando que será el DPS quien de informe a las Comisiones económicas del Congreso sobre el impacto de los programas (artículo 18o).
- Y en relación con el largo plazo, y acorde a lo que establece el CONPES 3616 de 2009, se diseñe una política pública de generación de ingresos que sirva para la superación efectiva de la pobreza (artículo 19o).

III. Consideraciones a la iniciativa y la ponencia para segundo debate

En las últimas décadas el Sistema de Protección Social (SPS) se ha fortalecido con el aumento de la cobertura en salud, educación y los programas de Transferencias Monetarias que se extienden a la población en condición de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo, pese a que se evidenciaron reducciones significativas en los indicadores de pobreza los resultados se vieron deteriorados tras el choque económico ocasionado por la pandemia del COVID-19.

Índice de pobreza monetaria principales dominios 2012-2020



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2020.

Sin embargo, aunque la pobreza nacional aumentó inesperadamente la pobreza rural se redujo con respecto al 2019 pasando del 47,5% a 42,9% en el 2020, que no obedece, de acuerdo con el DANE, en su totalidad a las transferencias extraordinarias sino a que la línea de pobreza rural se redujo de \$210.969 pesos en 2019 a \$199.828 pesos en 2020, dicho cambio generó que una gran cantidad de hogares con ingresos antes en la línea de pobreza ahora no fueran considerados pobres².

B. Empleo y pobreza

De las 15 dimensiones del índice de pobreza multidimensional los indicadores más altos y con mayor rezago están estrechamente relacionados con la generación de ingresos y la educación.

En 2019 los hogares con privaciones relacionadas a la pobreza, especialmente en su mayoría, estaban relacionados con indicadores de trabajo informal en un 72,9%, bajo logro educativo en un 44%, rezago escolar en 25,8% y desempleo de larga duración con un 12,4%. Lo que hace claramente visible la relación entre pobreza, desempleo y nivel educativo.

Todos los indicadores tuvieron mejoras significativas desde el 2012, sin embargo, el indicador que ha permanecido más alto y sin variaciones significativas es el desempleo de largo plazo, que entre el 2010 y el 2019 tuvo un crecimiento del 20%. Pasando de 9.9% a 12.9%.

²<https://www.eltiempo.com/economia/sectores/opinion-que-tanto-cayo-la-pobreza-rural-en-colombia-589337>

A. Panorama de la pobreza en Colombia

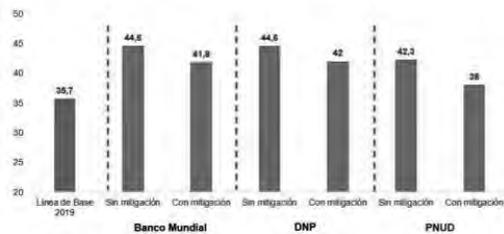
Según el DANE el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en 2019 fue del 17,5%, en las cabeceras fue del 12,3% y en centros poblados y rurales disperso del 34,5%. Lo que es un claro reflejo de la inequidad territorial que enfrenta el país, la brecha entre lo urbano - rural que llega al 22%, y la territorial donde a nivel departamental y municipal las inequidades se profundizan oscilando entre el 72% en Vichada y el 7,1% en Bogotá.

No se puede desconocer que la pobreza y la desigualdad venían reduciéndose paulatinamente desde el 2012, pero la crisis económica ocasionada por la emergencia sanitaria agudizó la desigualdad en la distribución del ingreso por lo que el índice de GINI pasó de 0,52 a 0,54, el índice más alto desde el 2011.

Según el Dane, la clase media ha sido la más vulnerable y afectada, reduciéndose en cerca de 2,5 millones de personas que cayeron en la pobreza, al pasar de 14,7 millones de personas en 2019 a 12,5 millones en 2020.

Como resultado de la crisis económica, el Banco Mundial ajustó sus estimaciones de Pobreza monetaria pasando del 35,7% en 2019 al 44,6% en el 2020. A lo que el DNP señaló que incrementaría en caso de no implementar subsidios o apoyos monetarios a los hogares. Con las ayudas se estimaba una mitigación de la pobreza de alrededor del 2,6% llegando a un indicador de pobreza monetaria del 42%.

Efectos sobre el índice de pobreza monetaria esperada para el 2020



Fuente: DANE.

Finalmente, el resultado del impacto de la crisis económica fue superior a lo esperado. Así mismo el DANE indica que el índice de pobreza monetaria nacional aumentó en 2020 al 42.5% y la pobreza monetaria al 15.1%, a pesar de los recursos girados a los hogares durante la pandemia a través de distintas transferencias monetarias¹.

¹<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Tabla 1. Porcentaje de hogares que enfrentan privación por variable (porcentaje)

Variable	Total nacional		Bogotá D.C.	
	2019	2018	2019	2019/2018
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	7,9	9,4	8,3	-1,1
Desempleo de larga duración	12,4	12,8	12,3	-0,5
Inadecuada eliminación de excretas	11,0	0,4	0,0	-0,4
Inasistencia escolar	2,7	1,4	1,0	-0,4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	11,5	0,4	0,1	-0,3
Trabajo infantil	1,7	0,6	0,5	-0,1
Material inadecuado de paredes exteriores	2,6	0,2	0,3	0,1
Material inadecuado de pisos	6,4	0,0	0,1	0,1
Analfabetismo	9,3	1,6	2,0	0,4
Sin aseguramiento en salud	11,3	12,6	13,5	0,9
Hacinamiento crítico	8,6	5,3	6,5	1,2
Trabajo informal	72,9	52,7	54,0	1,3
Rezago escolar	25,8	21,2	23,0	1,8
Bajo logro educativo	44,0	18,6	21,9	3,3
Barreras de acceso a servicios de salud	5,5	1,2	10,3	9,1*

C. Transferencias Monetarias empleadas por el Gobierno Nacional, el DPS y el DNP para la mitigación del impacto de la crisis sobre la pobreza

El Gobierno Nacional en coordinación con Prosperidad Social (DPS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) implementaron durante la crisis algunas medidas sobre los hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, así:

- Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, a favor de los beneficiarios de los Programas de: 1) Familias en Acción, 2) Adulto Mayor (Colombia Mayor) y 3) Jóvenes en Acción, mediante el Decreto de Emergencia 458 de 2020.
- Creación del Programa Ingreso solidario a través del Decreto 518 de 2020, mediante el cual se entregan transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) por un valor de \$160.000 pesos por hogar.
- Adelanto de la implementación del Programa de Devolución del IVA a través del Decreto de Emergencia 535 de 2020, como ingreso complementario a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Adicionalmente algunas Alcaldías del país otorgaron transferencias a las personas en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Esto es un reflejo del papel que el país considera juegan los programas de transferencias monetarias como una herramienta eficiente para la reducción de la pobreza, incluso hoy se proponen en el país la creación de nuevas transferencias para continuar atendiendo la situación de empleabilidad y crisis económica en el país.

D. Transferencias Monetarias actuales como una medida insuficiente.

Pese a lo anterior, diversos estudios han confirmado los hallazgos y recomendaciones a los programas de Transferencias Monetarias. Pues si bien no se puede desconocer el impacto positivo a corto plazo en los indicadores de pobreza, asistencia escolar, y nutrición, los estudios han demostrado que a largo plazo no solucionan los desafíos respecto a la pobreza y la desigualdad, poniendo entredicho la mitigación de la pobreza intergeneracional.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha instado a que los programas de transferencias monetarias condicionadas busquen el desarrollo del capital humano para romper el ciclo de la pobreza, no solo atenderla:

“La finalidad de los programas de transferencias monetarias condicionadas es reducir la pobreza y, mediante el desarrollo del capital humano de la generación siguiente, romper su ciclo”

Por esta razón es imperativo que desde el legislativo dar un marco que permita hacer una evaluación juiciosa, y constante de la efectividad de los programas de transferencias monetarias, que permitan mejorarlos y ajustarlos a las necesidades reales de superación de la pobreza intergeneracional.

E. Algunos ejemplos acerca de las bondades y debilidades de los programas

Programa “Red Unidos”

Este programa creado mediante la Ley 1785 de 2016, buscó crear una red para la superación de la pobreza extrema conformada por las entidades del Estado que prestaran servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, incluidas Alcaldías y Gobernaciones, Sector Privado y Organizaciones de la Sociedad Civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario.

Pese a que esta era una estrategia Nacional de intervención integral y coordinada, que buscaba contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias objeto de intervención y, la acumulación de capital social y humano, lo cierto es que no se le ha dado la importancia que merece, aunque ha tenido avances significativos en articulación no incluye lamentablemente los componentes de generación de ingresos.

Programa Familias en Acción

Este Programa fue de los primeros en considerar la importancia de articular las transferencias a otros programas que permitieran impulsar las capacidades individuales y colectivas de los hogares participantes, y con ellos conseguir la superación de la pobreza. Por lo que se orientó principalmente a la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, la educación nutricional, la formación para el trabajo de los titulares promovidos del programa, entre otros.

Así las cosas, la educación para el empleo tiene un enfoque mayor en los programas como “Jóvenes en Acción” y “Jóvenes rurales emprendedores”, que han tenido resultados positivos respecto a la formación de capital humano y mayores probabilidades de encontrar oportunidades en el mercado laboral formal. Sin embargo, al tener un alcance menor comparado a otros como “Más familias en Acción” (que en 2019 tenía más de 2.3 millones de familias en el programa), muestra la necesidad de inclusión productiva en los programas de mayor cobertura.

Esto también lo confirma el Informe de rendición de cuentas del DPS, la oferta de inclusión productiva en 2019 tenía apenas cerca de 69 mil hogares, mientras que “Más Familias en Acción” tenían 2.3 millones de hogares y “Más Jóvenes en Acción” casi 192 mil hogares⁵.

El DNP también ha mencionado que dentro de la política social moderna se encuentra además de la inclusión social, la inclusión productiva como parte esencial de la lucha contra la pobreza, que incluye como ejes: el trabajo decente, los negocios inclusivos, el emprendimiento asociativo, el impulso a la formalización y comercialización de iniciativas productivas, inclusión financiera, entre otros.

Por lo tanto, los componentes de doble inclusión, es decir, el enfoque de inclusión social e inclusión productiva en los programas de transferencias monetarias actualmente son insuficientes, en especial el de inclusión productiva. Este es fundamental para que las transferencias monetarias permitan impulsar la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos de los hogares que representan, fortaleciendo sus capacidades económicas, su resiliencia a los choques económicos y su independencia del Estado.

Eso incluye aplicar un tratamiento diferenciado a los hogares y beneficiarios, la inclusión productiva requiere opciones para adultos mayores o personas en condición de discapacidad, que incluyen un período más prolongado, permanente o con programas complementarios. Mientras que las personas en condición de pobreza que se encuentran en edad de trabajar y podrían necesitar apoyo para poder ingresar al mercado laboral, a través de estrategias de inclusión con criterio diferenciador logren más rápidamente la movilidad social y la graduación de los programas, que en últimas es la superación efectiva de la pobreza.

Por eso es necesario avanzar en una amplia y más específica caracterización de los hogares, atacando las causas reales de la pobreza, no es lo mismo un hogar con un adulto y 2 menores de edad que un hogar con 3 adultos en edad de trabajar, la transferencia no puede ser una solución generalizada por número de miembros, sino responder a las necesidades específicas del hogar en materia laboral, productiva y financiera.

Así las cosas, los subsidios o transferencias por sí mismos no son el remedio definitivo a la pobreza, se necesita atacar las causas de la pobreza, no podemos caer en el error de reducir el debate a los subsidios, se deben pensar en la inclusión laboral, productiva, la educación y el emprendimiento para superar la pobreza intergeneracional, la responsabilidad es superar la pobreza, no atenuarla.

⁵ DPS. Informe de audiencia Pública de rendición de cuentas sectorial: Sector de la inclusión Social y la Reconciliación (2019)

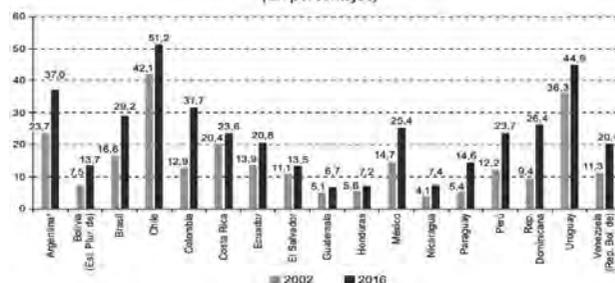
Sin embargo, en 2019 se encontró que a pesar del aumento en la proporción de ocupados en los beneficiarios del programa (un aumento en: 3 pp. de la probabilidad de estar ocupado, 0,2 pp. en la probabilidad de estar desocupado, y una disminución de 3,2 pp. en la probabilidad de ser inactivo⁶), se encontró también efectos diferenciados por sexo aumentando el desempleo en mujeres. Esto se debe en parte a la menor importancia e intencionalidad que se le da en los programas de transferencias monetarias al componente de inclusión productiva en la misma proporción que se aborda el componente de inclusión social.

Al respecto, la CEPAL en su informe sobre articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva, afirmó que:

“Si Colombia quiere alcanzar la doble inclusión, es necesario realizar ajustes en el diseño de los programas, las condiciones de entrada y de salida, y la articulación con el resto de la oferta de promoción y protección social, pero, sobre todo, con el mercado laboral. En cuanto al programa Más Familias en Acción, sugieren articularlo con programas de empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos. Estos resultados representan una señal importante de los alcances y las limitaciones de la protección social no contributiva para colaborar con la inclusión social y laboral de la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad”.

El informe también evidencia los países con mayores indicadores de doble inclusión de 2002 a 2016, encabezados por Chile y Uruguay, países que han permanecido con indicadores de pobreza mucho menores al resto de la región.

Gráfico 1.3
América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión, según país, alrededor de 2002 y 2016 (En porcentajes)



⁶ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Impacto_FEA_Informe_Resumen.pdf

⁴ Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Eso explica el por qué el proyecto también busca que el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo planteado en el CONPES 3616 de 2009 diseñe una política pública de generación de ingresos para la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, pues es ahí donde se puede dar a la población mecanismos suficientes para superar las barreras que enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y que permita una institucionalidad desde el ámbito local para satisfacer las necesidades de la población, cuando habla de mecanismos se refiere a los instrumentos que se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo y privilegian la aplicación de estrategias que fomentan la independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la población en condición de pobreza extrema y desplazamiento.

Según el mismo CONPES:

“La generación de ingresos es uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos de la PPEd, le brindan a esta población la oportunidad de acceder a los frutos del crecimiento económico. En otras palabras, la generación de ingresos se convierte en una de las principales “puertas de salida” de la situación de pobreza extrema y vulnerabilidad.”

F. Otros elementos de deficiencia en las actuales Transferencias monetarias.

- Resultados ambiguos

Un estudio realizado por el Observatorio de Investigación del Banco mundial⁶ En mayo de 2019 evalúa los impactos a largo plazo de las Transferencias Monetarias, dicha investigación revela que los estudios se han concentrado en los impactos de largo plazo en la escolarización, pero muy pocos en los impactos positivos sobre las habilidades cognitivas, el aprendizaje o las habilidades socioemocionales. Así, este estudio hace énfasis en que no se puede concluir que los programas de transferencias reducen o no la pobreza sin antes revisar el impacto a largo plazo.

Y se menciona la evaluación de impactos de largo plazo realizada por el DNP en 2012 donde se implementó una metodología cuantitativa y cualitativa evidenciando impactos positivos en nutrición, asistencia escolar, incrementos en el uso de servicios odontológicos, y el incremento de las habilidades cognitivas de los niños entre 12 y 17 años. Sin embargo, en el largo plazo, la tasa de asistencia escolar es baja para niños entre 15 y 17 años, y las dificultades en la vinculación al mercado laboral en especial para las mujeres con tasas de desempleo superiores al 60%⁷.

- Dificultades en la oferta y calidad de los servicios

⁶ Teresa Molina Millán, Tania Barham, Karen Macours, John A Maluccio, Marco Stampini, Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence, *The World Bank Research Observer*, Volume 34, Issue 1, February 2019, Pages 119–159

⁷ García A., Romero OL, Atanasio O., Pellerano L., 2012. "Impactos de Largo Plazo del Programa Familias en Acción en Municipios de Menos de 100 mil Habitantes en los Aspectos Claves del Desarrollo del Capital Humano". Informe técnico, Unión Temporal Econometría SA SEI.

<p>La inclusión social ha sido una prioridad en la agenda de los programas de transferencias monetarias condicionadas, el acceso a educación y salud ha tenido un aumento significativo. Sin embargo, la cobertura no necesariamente se traduce en una población más educada o con mayor salud, puesto que estos resultados están estrechamente relacionados con la oferta y calidad de los servicios.</p> <p>De acuerdo con el Banco Mundial las Transferencias Monetarias <u>no son una solución a todos los desafíos de política pública en cuanto a pobreza</u>, sino que se necesita servicios de calidad. Al respecto Ariel Fiszbein, economista del Banco Mundial ha dicho que:</p> <p><i>"El uso de servicios no se traduce automáticamente en mejores resultados". (...)"Descubrimos que cuando los niños acuden más a la escuela no necesariamente aprenden más"</i>⁸.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inequidad Territorial <p>Si se analizan las cifras por departamento se evidencia una brecha preocupante entre el índice de pobreza y la focalización de los subsidios, que debe ser revisada. Según el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Colombia es el segundo país más desigual de América Latina y no ha tenido cambios significativos en este comportamiento entre 2017 y 2019.</p> <p>Según cifras DANE para el 2019 el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) fue de 17,5%. Pero a nivel desagregado por cabeceras el indicador osciló entre el 72% en Vichada y 7,1% en Bogotá, en cabeceras del 12,3% pero en el sector rural 34,5%.</p> <p>Por ejemplo, en el Departamento del Vichada hay una brecha del 57% entre el IPM y el porcentaje de población que ha recibido subsidios de Familias en Acción o Ingreso solidario, que es de tan solo el 11% de la población, el mismo escenario ocurre con Guainía y Vaupés con brechas del 45% y el 49%, respectivamente.</p> <p>Estas cifras son críticas cuando vemos que se ha llegado al 89% de los hogares objetivo, pero a nivel desagregado encontramos que la inequidad territorial persiste, y aún más delicado cuando se evidencia que los más afectados son los departamentos con mayor índice de pobreza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarticulación sectorial e interinstitucional <p>En 2010 la medición de la pobreza tuvo un cambio importante con la implementación del IMP, que mide 5 dimensiones: Educación, niñez y juventud, trabajo, vivienda, servicios públicos y salud, dentro de estas se miden 15 privaciones cuya mitigación requiere de la intervención de diferentes instituciones del Estado.</p> <p>Esto hace imprescindible, que la pobreza se aborde no solo desde el punto de vista del ingreso sino también desde una perspectiva multidimensional e integral, donde la sinergia interinstitucional e intersectorial permita cerrar las brechas de acceso a la oferta. Al respecto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala la importancia de la coordinación de los diferentes sectores:</p> <p>⁸ Mundial, B. (2009). Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños.</p>	<p><i>Uno de los grandes desafíos para el futuro de los PTMC es aprovechar mejor su capacidad operativa y visibilidad política para promover un modelo más efectivo de coordinación con los sectores, de forma de que estos también adopten estrategias e intervenciones más eficaces para mejorar la calidad de los servicios dirigidos a las poblaciones más vulnerables.</i>⁹</p> <p>Dicha intersectorialidad permite una mejor focalización e inversión eficiente del gasto social. Además, la Cepal en su estudio sobre Inclusión productiva en el programa de Familias en Acción menciona con bastante claridad la falta de articulación de los programas de transferencias monetarias con la oferta del Estado y <u>como esto imposibilita lograr el objetivo de reducir la pobreza</u>¹⁰:</p> <p><i>Si bien en un principio, la idea de la Ruta de Generación de Ingresos era contar con una oferta institucional coordinada e integrada en la que los programas se especializan en un eslabón y/o componente determinado, la falta de articulación y de coordinación y la ausencia de economías de escala en los programas de generación de ingresos, no ha permitido que esto se cumpla en la práctica. Al ser un proceso discontinuo, los puntos de quiebre en la Ruta son frecuentes y la falta de oferta y acceso directo entre componentes no permite la transición de los beneficiarios de un programa a otro. Hoy en día la mayoría de los programas de generación de ingresos cubren varios eslabones e incluso algunos intentan completar una ruta integral al interior. Esto ha hecho que los objetivos concretos de los programas se pierdan, eliminando a su vez la posibilidad de fomentar complementariedades y sinergias entre ellos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Deficiencia en la doble inclusión: Inclusión social e Inclusión productiva <p>Uno de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es alcanzar la inclusión social y productiva, a través del Emprendimiento y la Legalidad¹¹. En este sentido mencionó: "la equidad, con inclusión social y productiva, es clave para la erradicación de la pobreza"¹².</p> <p>Sobre esto mismo, el estudio de Martínez y Sánchez-Ancochea (2013) retomado por la Cepal menciona: "(...) <i>Cualquier gobierno que tenga como objetivo mejorar el bienestar de la población del país, debe promover esta doble inclusión de manera simultánea</i>"¹³. En otro artículo reza: (...) "El trabajo es la llave maestra de la igualdad, eje de la integración social y económica y mecanismo clave de superación de la pobreza".</p> <p>⁹ Ibid., (2017). ¹⁰ Angulo, R. y N. Gómez (2014), "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: estudio de caso de Colombia", documento preparado para el seminario regional Articulación entre Transferencias Monetarias e Intervenciones para la Inclusión Social y Productiva: Estrategias Diferenciadas en las Áreas Rurales y las Áreas Urbanas, Antigua, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf ¹¹ https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-pacto-por-colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022 ¹² https://www.dnp.gov.co/Paginas/La-equidad,-con-inclusi%C3%B3n-social-y-productiva,-uno-de-los-principales-componentes-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx ¹³ Ibid. Angulo, R. y N. Gómez (2014).</p>
<p>Por lo tanto, la creación de programas transversales que articulen la oferta de inclusión social e inclusión productiva son esenciales para la superación real de la pobreza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un registro único de programas sociales operable: <p>Si bien el Departamento de prosperidad Social - DPS es una de las instituciones del estado más reconocida en término gestión de ayudas para la población vulnerable, no es la única, los diferentes ministerios y entidades nacionales, departamentales y territoriales también llevan a cabo programas de ayuda social en beneficio de la población en condición de pobreza.</p> <p>Por esta razón es fundamental crear un sistema de información de los hogares, que visibilice los subsidios directos e indirectos, beneficien a los hogares, en tanto que <i>el monitoreo contribuye a garantizar que los programas se implementen acorde al diseño establecido y a identificar áreas de mejora</i>.¹⁴ Respecto a la rendición de cuentas, el CONPES 3918 reconoce que en el marco de la Implementación de la medición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, se requiere:</p> <p><i>Definir lineamientos de política para establecer responsabilidades concretas para así hacer seguimiento a la implementación de los ODS de manera periódica y facilitar con ello ejercicios de rendición de cuentas basados en diálogo y control social de la ciudadanía</i>¹⁵.</p> <p>Por otra parte, Según el Informe de Gobierno Digital del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA)¹⁶, en el índice de desarrollo del Gobierno Electrónico (EDGI) Colombia ha caído permanente en el ranking mundial 36 posiciones, pasando del puesto 31 en 2010 al 67 en 2020. Por lo tanto, aunque la utilización de tecnologías de la información para promover el acceso e inclusión de los ciudadanos ha aumentado, lo ha hecho a un ritmo tan lento que en 10 años se vio superado por 36 países.</p> <p>Además, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2018), los gobiernos deben buscar incentivar la movilidad social de su población como un objetivo a alcanzar en materia de reducción de la pobreza.</p> <p>Esta misma Organización ha establecido que en Colombia, una familia pobre debe trabajar durante 12 generaciones para mejorar su condición socioeconómica, lo que es casi tres veces el tiempo promedio que necesitan los demás países de la organización.</p> <p>De acuerdo con todo lo anteriormente señalado, el presente proyecto de Ley recoge las necesidades de darle un marco general a las transferencias con un enfoque a la superación real y efectiva de la pobreza en los hogares, mediante la inclusión laboral, productiva y social, que solo es posible que responda a la administración adecuada de datos y traiga como resultado medidas acertadas a lo que el país necesita atender hoy, el desempleo y la pobreza.</p> <p>¹⁴ Ibid. ¹⁵ Ibid. CONPES, D. (2018). ¹⁶ https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center</p>	<p>IV. Marco constitucional y normativo</p> <p>4.1. Constitución Política</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 13. Establece la igualdad de las personas ante la ley, menciona que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de los grupos discriminados o marginados, para proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. - Artículo 334. En su inciso dos establece que el Estado 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. - Artículo 366. Señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. <p>4.2. Marco Legal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 1532 de 2012 y la Ley 1948 de 2019. Por medio de la cual se adoptan medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción, en esta ley se define todos los elementos del programa, beneficiarios, focalización, mecanismos de verificación, entre otros. - Ley 1785 de 2016. Por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema "Red Unidos", conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, Organizaciones Privadas, de la Sociedad Civil, y hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario. - Ley 2010 de 2019. Por medio de la cual se creó la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA a favor de la población más vulnerable, con el objetivo de lograr mayor equidad en el sistema. - Decreto 458 de 2020. Por el cual se autoriza al Gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. - Decreto 518 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. - Decreto 535 de 2020. Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del IVA. - Decreto 812 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

4.3. Marco Jurisprudencial

- **Sentencia C-042 de 2006 de la Corte Constitucional**, definió los subsidios como:

"[...] un instrumento económico en virtud del cual el Estado procura que toda la población, en particular la de menores recursos, tenga acceso a los servicios públicos para satisfacer sus necesidades básicas, dando aplicación al principio de solidaridad previsto en los artículos 1º. y 95, numeral 9º. de la Constitución Política, los cuales son acordes con lo establecido en el artículo 365 superior, según el cual los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, quien a su vez tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional".

- **Sentencia C-50 de 2008 de la Corte Constitucional** reza que,

"[...] Adicionalmente, las ayudas o apoyos entregados a particulares sin contraprestación económica deben perseguir la satisfacción de una necesidad constitucional clara, expresa, suficiente e imperiosa. Esto, naturalmente, debe estar expuesto en la norma que autoriza tal asignación. Finalmente, cuando se trata de la entrega de recursos públicos en desarrollo de las políticas sociales o económicas del Estado, las condiciones y procedimientos utilizados deben tener fundamento en claros referentes legales que aseguren que, tanto en su diseño como en su aplicación, esta política de asignaciones no afectará 'el' principio de igualdad. Para ello, los procedimientos deben ser claros y transparentes, deben contener criterios objetivos y razonables y establecer los recursos con los cuales cuentan las personas excluidas para cuestionar tal actuación."

V. Del primer debate de la iniciativa en Senado

En el primer debate realizado en sesión de la Comisión Tercera de Senado del 14 de abril de 2021, se aprobó la totalidad del texto propuesto en el pliego de modificaciones de la ponencia en primer debate, y se recibieron seis (6) proposiciones que quedaron como constancia como se relacionan a continuación:

De la Senadora Ma. del Rosario Guerra

Proposición al art. 3o. sobre el ámbito de aplicación, se ajusta el Parágrafo del mismo así (en negrita)

Parágrafo: En el caso de los entes territoriales las disposiciones contenidas serán aplicables en el momento en que estos determinen la creación de una transferencia, en cuyo caso deberán notificar al gobierno nacional a través del DPS con el fin de mantener actualizada la información de beneficiarios de transferencias monetarias, o cuando sean sujeto y/o administradores de alguno de los Programas de Transferencias del Gobierno Nacional, y por ende sujetos a esta norma y a su reglamentación correspondiente.

primero.

ARTÍCULO 11º. Montos de las transferencias monetarias. Los montos de las transferencias monetarias otorgadas serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, en Coordinación con la Mesa para la Equidad, según el objetivo de cada programa, y teniendo por principio la garantía de una línea de pobreza monetaria para cada hogar beneficiario, sumando el conjunto de transferencias otorgadas en los diferentes programas. (...)

Consideraciones: Se hace innecesario hacer la precisión de la línea de pobreza, en tanto que, si la medición de la pobreza cambia a otra metodología, el objetivo siempre de la transferencia monetaria es la superación de la pobreza, y como se ha desarrollado en el articulado, desde la suma de las diferentes transferencias otorgadas. Así las cosas, los ponentes toman parte de esta proposición y buscan la precisión en el articulado con una propuesta de ajuste que la recoja.

Del Senador Gustavo Bolívar

Proposición al artículo 9º duración de las transferencias monetarias, se sugiere ajustar la redacción del artículo así:

ARTÍCULO 9º. Duración de las transferencias monetarias. El Departamento para la Prosperidad Social en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, establecerán los criterios para determinar cuando un beneficiario debe dejar de estar vinculado a los programas de transferencias monetarias, basado en la evaluación efectiva de los niveles de vulnerabilidad y pobreza del beneficiario y la estabilidad de su situación económica, así como los criterios de inserción laboral y productiva definidos en la presente ley.

Consideraciones: En este sentido, se considera que el aporte es relevante en tanto que, precisa mucho más la evaluación efectiva de los programas, y el cumplimiento de los criterios de inclusión laboral y productiva. Sin embargo, no se incluirá al DANE en tanto que no es su competencia la elaboración de criterios para determinar beneficiarios, como si lo es del DPS y del DNP. Así las cosas, los ponentes consideran que debe incluirse también la recertificación para que los programas, una vez cumplido el tiempo, evalúen las condiciones de los hogares que no han conseguido superar las condiciones de pobreza, y realizar los ajustes necesarios que incluyan nuevamente a los hogares para mayor seguimiento. Por esa razón se incluyen estos ajustes en el articulado para segundo debate al proyecto de Ley

VI. Conceptos gubernamentales al proyecto de ley

1. Concepto del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda el 10 de septiembre de 2020 emitió los comentarios y consideraciones respectivas al proyecto de ley en mención, bajo el radicado No.40428/2020/OFI. Concepto que se tuvo en cuenta en los ajustes al articulado para primer debate como consta en la Gaceta 229 de 2021.

Consideraciones: Dado que el proyecto de Ley precisamente busca la unificación de la información de las transferencias monetarias percibidas por cada hogar, se considera pertinente la proposición que se incluirá en el articulado de la ponencia para segundo debate.

De la Senadora Ma. del Rosario Guerra

Proposición al art. 12o sobre inclusión financiera. se añade al final del Parágrafo del mismo (en negrita)

Parágrafo: En los territorios donde persisten dificultades para la inclusión financiera, el uso de los medios de pago antes señalados no sea posible, o se empleen otros mecanismos diferentes de pagos, el ente territorial en coordinación con el DPS definirá los servicios de pago que hagan llegar de manera efectiva y con seguridad el incentivo a los participantes de las transferencias monetarias, en cuyo caso se podrá dar prelación a transferencias a través de giros postales.

Consideraciones: En el sentido que el Proyecto de Ley precisamente busca garantizar el acceso a los recursos girados en virtud de la transferencia monetaria, la alternativa de los giros postales permite cumplir con este propósito, por lo que será incluido dentro del articulado presentado en la ponencia para segundo debate en Senado

De la Senadora Ma. del Rosario Guerra

Proposición al artículo 17º sobre la medición del impacto de las transferencias. Se solicita añadir un Parágrafo nuevo (en negrita) así:

Parágrafo nuevo: El Departamento Nacional de Planeación deberá realizar evaluaciones periódicas sobre el impacto y los beneficios de los programas sociales.

Consideraciones: Dado que el parágrafo nuevo conserva el espíritu del artículo se incluirá el mismo en el articulado de la ponencia para segundo debate.

Del Senador Gustavo Bolívar

Proposición al artículo 5º sobre focalización y beneficiarios, se solicita incluir el término "vulnerabilidad" en gran parte del artículo.

Consideraciones: No se estima inconveniente la inclusión de la "vulnerabilidad" en tanto que las condiciones de los hogares en pobreza y pobreza extrema si bien son de vulnerabilidad, podrán existir otras transferencias monetarias que atiendan el riesgo de pobreza para prevenirla. Por lo tanto, el ajuste se llevará a cabo dentro del articulado para segundo debate.

Del Senador Gustavo Bolívar

Proposición al artículo 11º sobre los montos de las transferencias monetarias, se solicita incluir la garantía de la línea de pobreza monetaria, y se elimina el final del parágrafo

2. Concepto del Departamento de Prosperidad Social - DPS

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) envió en respuesta a solicitud, los comentarios y observaciones al Proyecto de Ley de transferencias para superar la pobreza, las cuales fueron tenidos en cuenta en los ajustes al articulado para primer debate como consta en la Gaceta 229 de 2021

3. Concepto de Departamento Nacional de Planeación DNP

El Departamento hizo llegar a la oficina de la Senadora Emma Claudia Castellanos, el día 10 de marzo de 2021, algunos comentarios adicionales al articulado del proyecto, estos fueron incluidos en los ajustes al articulado para primer debate como consta en la Gaceta 229 de 2021.

4. Concepto de Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

Posterior al primer debate, el pasado 4 de agosto de 2021, el DANE, hizo llegar a correspondencia de Senado concepto al proyecto de Ley, señalando lo siguiente:

- Respecto del artículo 17, párrafos 1 y 2 el Departamento señala que ya se encuentra en una actualización metodológica para precisar la medición de la pobreza monetaria de manera mucho más efectiva en cuanto a los diferenciales territoriales, y con ello la construcción de líneas de pobreza diferenciadas.

Al respecto los ponentes si bien celebran este importante avance, consideran que la referencia en la Ley es mucho más amplia a todos los indicadores relacionados con las transferencias, y además que lo hecho debe continuar profundizándose, en tanto que en el tiempo cualquier nueva metodología debe conservar el avance.

- Así mismo, refuta el DANE, sobre la observación al artículo 6, del DPS, para ajustar la Ley 1532 de 2012 respecto de que el DANE debería ajustar la clasificación de ingresos con base en el IPC, y no en el concepto de "ingresos bajos", el DANE señala que desde el 2019 fue actualizada la metodología aplicada a la del IPC para identificar con ello agrupación de gastos similares y clasificación de ingresos. Es importante señalar que no se acogió la solicitud del DPS para el caso específico del artículo, reforzado por el concepto del DANE.

- Finalmente, el concepto refiere a la solicitud del DPS al artículo 5º de otorgar facultades extraordinarias al DPS para exigir sin restricciones la información a las fuentes oficiales externas a esta. El DANE recuerda que este aplica lo establecido en la Ley 79 de 1993 sobre la Reserva Legal Estadística, que si bien protege la información no es impedimento como tal para la cooperación interinstitucional, siempre que no se violen los principios mínimos de esta reserva. Los ponentes no consideran pertinente lo señalado por el DANE y no acogen las facultades extraordinarias para estos fines.

VII. Cuadro de modificaciones al articulado propuesto para segundo debate

Los ponentes haciendo un análisis riguroso del contenido de la iniciativa, teniendo en cuenta los conceptos gubernamentales y las proposiciones presentadas al proyecto en primer debate, que quedaron como constancias y, las reuniones de trabajo desarrolladas presentan las siguientes sugerencias de modificaciones al texto aprobado en Primer debate en Senado:

Texto aprobado en primer debate Senado al Proyecto de Ley No 089 de 2020 Senado	Texto propuesto para Segundo Debate al Proyecto de Ley No 089 de 2020 Senado	Justificación a las modificaciones propuestas
"Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza."	Se mantiene el título sin modificaciones	
ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer el marco general para el desarrollo, la asignación, la regulación y la evaluación de las transferencias monetarias destinadas a fortalecer la política social para la superación de la pobreza, y la pobreza extrema. Y promover así el desarrollo humano, la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social de las personas titulares y los hogares beneficiarios en condición de pobreza y pobreza extrema.	Se mantiene sin modificaciones	
ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, se establecerán las siguientes definiciones. a) Transferencia monetaria: Es un mecanismo para complementar el ingreso de los hogares, que consiste en el otorgamiento de subsidios directos y monetarios al titular del hogar en condición de vulnerabilidad, pobreza y/o pobreza extrema, con el objetivo de promover la movilidad social que conduce a la superación de esta condición, al desarrollo humano, a la inclusión social y a la productiva. Cuyo beneficio tiene un impacto en la superación de las condiciones de pobreza, tanto del sujeto objeto de la transferencia, como del hogar al que este pertenece. b) Transferencia monetaria condicionada: Es la transferencia monetaria otorgada al titular o a su hogar, siempre que cumpla con las condiciones de	Se mantiene sin modificaciones	

<p>ingreso y de permanencia en el programa, entre los que se encuentra el cumplimiento de responsabilidades y compromisos asociados a la transferencia.</p> <p>c) Transferencia monetaria no condicionada: Es la transferencia monetaria que consiste en el otorgamiento de incentivos monetarios sin condicionar al titular o a su hogar, al cumplimiento de compromisos o requisitos previos.</p> <p>d) Corresponsabilidad: Responsabilidad compartida entre el Estado, el hogar, y/o el titular del hogar sujeto objeto de la transferencia monetaria.</p> <p>e) Inclusión productiva: Es el proceso mediante el cual el hogar, o el titular de la transferencia, accede al desarrollo de su potencial productivo, entre lo que se incluye: el mejoramiento de sus capacidades, el emprendimiento y/o la empleabilidad formal.</p> <p>f) Inclusión social: Es el proceso mediante el cual se genera un empoderamiento de las capacidades del hogar o del titular sujeto de las transferencias, para incrementar su participación en la sociedad y aprovechar al máximo sus potencialidades. Lo que conlleva a la disminución de brechas, de desigualdades y, que se hace evidente en la superación de las condiciones que definen la pobreza, la pobreza extrema, y la pobreza multidimensional.</p> <p>g) Inclusión Financiera: Es el proceso de integración que permite tanto al titular sujeto de la transferencia, como al hogar de este, el acceso a productos y/o servicios financieros útiles y de calidad, prestados de manera responsable y sostenible para las actividades económicas cotidianas.</p> <p>h) Movilidad Social: Se refiere a los cambios de posición que experimentan los miembros de una sociedad, dentro de la estructura socioeconómica.</p> <p>ARTÍCULO 3º. Ámbito de ampliación. Los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables a las transferencias monetarias y a los programas que las desarrollen desde las diferentes entidades y niveles de gobierno.</p> <p>Parágrafo: En el caso de los entes territoriales las disposiciones contenidas serán aplicables en el momento en que estos determinen la creación de una</p>	<p>ARTÍCULO 3º. Ámbito de aplicación. Los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables a las transferencias monetarias y a los programas que las desarrollen desde las diferentes entidades y niveles de gobierno.</p> <p>Parágrafo: En el caso de los Entes Territoriales las disposiciones contenidas serán aplicables en el momento en que estos determinen la creación de una transferencia, o cuando sean</p>	<p>La modificación llevada a cabo corresponde a proposición dejada como constancia por la Senadora Mar del Rosario Guerra, en relación con la responsabilidad de las Entidades</p>
---	---	--

transferencia, o cuando sean sujeto y/o administradores de alguno de los Programas de Transferencias del Gobierno Nacional, y por ende sujetos a esta norma y a su reglamentación correspondiente.	sujeto y/o administradores de alguno de los Programas de Transferencias del Gobierno Nacional, y por ende sujetos a esta norma y a su reglamentación correspondiente. En cualquiera de estos casos el Ente Territorial deberá notificar al Gobierno Nacional a través del Departamento de Prosperidad Social - DPS con el fin de mantener actualizada toda la información relacionada con los beneficiarios de las transferencias monetarias.	Territoriales de reportar información al DPS que facilite mantenerla actualizada
ARTÍCULO 4º. Entidad Responsable. En la Nación la administración, coordinación, supervisión, evaluación y operación de las transferencias monetarias y sus programas, estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, o quien haga sus veces, el cual deberá actuar en coordinación con las demás Entidades del Estado que presten servicios relacionados con los objetivos de las transferencias, a fin de buscar garantizar no solo la eficiencia, la y efectividad de los programas, sino también la calidad de los servicios prestados a los usuarios, y el manejo transversal e integral que responda a los objetivos de los programas, y que permita la superación de la pobreza y la pobreza extrema, tanto para el titular de la transferencia como para el hogar que esté conforme. Las seccionales del Departamento para la Prosperidad Social - DPS, en articulación con los entes territoriales, harán seguimiento efectivo a los objetivos de las transferencias, y sus programas.	ARTÍCULO 4º. Entidad Responsable. En la Nación la administración, coordinación, supervisión, evaluación y operación de las transferencias monetarias y sus programas, estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, o quien haga sus veces, el cual deberá actuar en coordinación con los Entes Territoriales y las demás Entidades del Estado que tengan a su cargo transferencias o presten servicios relacionados con los objetivos de estas las transferencias , a fin de buscar garantizar no solo la eficiencia, y la y efectividad de los programas, sino también la calidad de los servicios prestados a los usuarios, y el manejo transversal e integral que responda a los objetivos de los programas, y que permita la superación de la pobreza y la pobreza extrema, tanto para el titular de la transferencia como para el hogar que esté conforme. Las seccionales del Departamento para la Prosperidad Social - DPS, en articulación con los Entes Territoriales, harán seguimiento efectivo a los objetivos de las transferencias, y sus programas.	Se ajusta para especificar la coordinación con Entes territoriales y se ajustó un elemento de redacción
ARTÍCULO 5º. Focalización y Beneficiarios. Las transferencias monetarias se enfocarán a la superación de la pobreza y pobreza extrema, tanto para el beneficiario titular de la transferencia, como para el hogar que este conforma, sin importar la dimensión de pobreza que se este atendiendo. Serán beneficiarios prioritarios de estas transferencias, las personas y hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios definidos por la metodología de medición de la pobreza vigente en el país y	Se mantiene sin modificaciones	

<p>en el CONPES Social, con preferencia en:</p> <p>a) Las víctimas del conflicto armado interno registradas en el Registro Único de Víctimas - RUV, en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>b) La jefatura femenina, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1232 de 2008, que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>c) La mujer rural en condición de pobreza y pobreza extrema, inscrita ante la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura.</p> <p>d) Los adultos mayores en condición de pobreza extrema, sin pensión o cuidador, de acuerdo lo certifique la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP.</p> <p>e) Población miembro de comunidades étnicas, con certificado de pertenencia étnica del Ministerio del Interior, que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>f) Población con certificación de autorreconocimiento como miembros de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del Ministerio del Interior que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>g) Personas con discapacidad y/o sus cuidadores en condición de pobreza y pobreza extrema tal, certificado por el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad - RLCPD del Ministerio de Salud.</p> <p>h) Los jóvenes bachilleres entre los 14 y 28 años, en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con el Sisbén.</p> <p>i) La población perteneciente a la Red Unidos.</p> <p>j) Y los territorios o municipios con incidencia elevada de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Parágrafo 1º. El DPS, podrá solicitar los documentos que certifiquen la condición de vulnerabilidad descrita</p> <p>Parágrafo 2º. Los mecanismos de certificación podrán ser ajustados de con los ajustes que se hagan a los sistemas de información</p>	<p>ARTÍCULO 6º. Focalización Geográfica. Se mantiene sin modificaciones</p>	
--	--	--

<p>Los criterios de focalización de las transferencias monetarias serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, teniendo en cuenta los criterios definidos en el Compes Social, la incidencia estadística de la pobreza en los territorios, y lo definido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.</p>			<p>podrá abstenerse de asignar las transferencias en territorios donde exista ausencia de infraestructura en salud o educativa, que impida al titular y/o al hogar a la familia beneficiario, cumplir con las condicionalidades relacionadas con este tipo de servicios públicos.</p>	<p>territorios donde exista ausencia de infraestructura en salud o educativa, que impida al titular y/o al hogar a la familia beneficiario, cumplir con las condicionalidades relacionadas con este tipo de servicios públicos.</p>	
<p>ARTÍCULO 7°. Doble inclusión. Las transferencias monetarias deben contener tanto en su esencia como en los programas que se definan a partir de estas, el componente de inclusión social y de inclusión productiva, a fin de favorecer la movilidad social de la población. Por lo tanto, todos los programas que se originen de transferencias monetarias deberán articularse entre sí de manera que impulsen la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos para los titulares, y sus hogares.</p> <p>Parágrafo: Cada uno de los programas de transferencias monetarias deberán soportar de manera suficiente las acciones ejecutadas en materia de inclusión social y productiva, y llevar el registro de los titulares y sus hogares que accedan a las capacitaciones, formaciones y demás actividades realizadas con este enfoque.</p>	<p>Se mantiene sin modificaciones</p>		<p>Parágrafo 3o. El Gobierno Nacional incluirá en todas las transferencias la movilidad social que garantice la efectiva superación de la pobreza en del titular de la transferencia y del hogar que este conforma, buscando así la erradicación de la pobreza intergeneracional</p>	<p>Parágrafo 3o. El Gobierno Nacional incluirá en todas las transferencias la movilidad social que garantice la efectiva superación de la pobreza del titular de la transferencia y del hogar que este conforma, buscando así la erradicación de la pobreza intergeneracional</p>	
<p>ARTÍCULO 8°. Condicionalidades. Las condicionalidades de ingreso, permanencia, y/o salida de los programas de transferencias monetarias, serán determinadas por la entidad que ejecute el programa, siempre que estén enfocadas en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, sus dimensiones, y promuevan la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social, del titular de la transferencia como del hogar que este conforma.</p> <p>Parágrafo 1o. Las condicionalidades estarán sujetas tanto a la inclusión social como a la inclusión productiva. En caso de que el programa no contemple de manera suficiente alguno de los componentes, deberá articularse con la oferta de otro programa que los desarrolle.</p> <p>Parágrafo 2o. El Gobierno Nacional no</p>	<p>ARTÍCULO 8°. Condicionalidades. Las condicionalidades de ingreso, permanencia, y/o salida de los programas de transferencias monetarias, serán determinadas por la entidad que ejecute el programa, siempre que estén enfocadas en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, sus dimensiones, y promuevan la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social, del titular de la transferencia como del hogar que este conforma.</p> <p>Parágrafo 1o. Las condicionalidades estarán sujetas tanto a la inclusión social como a la inclusión productiva. En caso de que el programa no contemple de manera suficiente alguno de los componentes, deberá articularse con la oferta de otro programa que los desarrolle.</p> <p>Parágrafo 2o. El Gobierno Nacional no podrá abstenerse de asignar las transferencias en</p>	<p>Se llevan a cabo algunas correcciones de redacción en el artículo</p>	<p>ARTÍCULO 9°. Duración de las transferencias monetarias. El DPS, establecerá un tiempo máximo de permanencia del titular de la transferencia o del hogar que este conforma dentro de los programas de transferencias monetarias. Y, que esté ligado a las estrategias de superación de la pobreza, la corresponsabilidad, y al tiempo que se ha determinado podrán superar la condición de pobreza dentro del marco de las acciones determinadas en cada programa para este fin.</p>	<p>ARTÍCULO 9°. Duración de las transferencias monetarias. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), establecerán los criterios para determinar cuándo un beneficiario debe dejar de estar vinculado a los programas de transferencias monetarias, basado en la evaluación efectiva de los niveles de pobreza, los criterios de inclusión social y productiva, dentro del marco de las acciones determinadas en cada programa para este fin.</p>	<p>El Senador Gustavo Bolívar solicitó un ajuste a la redacción del artículo, la cual es acogida en esta versión. No se incluye lo referente al DANE en tanto que no le corresponden estas funciones.</p>
<p>Parágrafo 1o. Una vez cumplido el tiempo máximo de permanencia en el Programa y de no haberse superado la condición de pobreza, la Entidad a cargo de la transferencia monetaria deberá realizar seguimiento a las condiciones de vida del hogar y determinar las causas que impiden la superación de la pobreza y/o pobreza extrema, definiendo una nueva ruta de atención para el hogar y ajustando el o los programas, y articulándolos con la oferta del Estado que permita cumplir el objetivo.</p> <p>Parágrafo 2o. El Departamento de Prosperidad Social o quien haga sus veces podrá realizar la recertificación de las condiciones del hogar que haya cumplido el tiempo máximo de permanencia para que pueda ingresar nuevamente a los programas siempre que se realice la evaluación de las condiciones del hogar, y se defina una estrategia diferenciada para los hogares que no hayan superado las condiciones de pobreza y/o, pobreza extrema, de ninguna manera se podrán</p>			<p>Parágrafo 1o. Una vez cumplido el tiempo máximo de permanencia en el Programa y de no haberse superado la condición de pobreza, la Entidad a cargo de la transferencia monetaria deberá realizar seguimiento a las condiciones de vida del hogar y determinar las causas que impiden la superación de la pobreza y/o pobreza extrema, definiendo una nueva ruta de atención para el hogar y ajustando el o los programas, y articulándolos con la oferta del Estado que permita cumplir el objetivo.</p> <p>Parágrafo 2o. El Departamento de Prosperidad Social o quien haga sus veces podrá realizar la recertificación de las condiciones del hogar que haya cumplido el tiempo máximo de permanencia para que pueda ingresar nuevamente a los programas siempre que se realice la evaluación de las condiciones del hogar, y se defina una estrategia diferenciada para los hogares que no hayan superado las condiciones de pobreza y/o, pobreza extrema, de ninguna manera se podrán</p>	<p>En este sentido los ponentes consideran necesario incluir un parágrafo de recertificación para que los beneficiarios de los programas una vez cumplido el tiempo, de no cumplir la condición de superación de la pobreza, puedan ser reintegrados al programa siempre que se haga una evaluación de las razones y se ajusten e incluyan bajo una estrategia diferenciada y fortalecida que busque la efectiva superación de la</p>	
<p>ARTÍCULO 10°. Uso de las transferencias. Las transferencias serán de uso libre del hogar del titular de estas, en la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, el Gobierno Nacional, mantendrá la capacitación financiera permanente a los hogares, objeto de las transferencias, como parte de los programas de transferencias, sobre el buen uso y administración del dinero</p>	<p>realizar recertificaciones automáticas.</p> <p>Se mantiene sin modificaciones</p>	<p>pobreza.</p>	<p>dificultades para la inclusión financiera, el uso de los medios de pago antes señalados no sea posible, o se empleen otros mecanismos diferentes de pagos, el ente territorial en coordinación con el DPS definirá los servicios de pago que hagan llegar de manera efectiva y con seguridad el incentivo a los participantes de las transferencias monetarias.</p>	<p>dificultades para la inclusión financiera, y el uso de los medios de pago antes señalados no sea posible, o se empleen otros mecanismos diferentes de pagos, el ente territorial en coordinación con el DPS o el Ente Territorial en el caso que le corresponda definirá los servicios de pago que permitan hacer llegar de manera efectiva y con seguridad el incentivo a los participantes de las transferencias monetarias, en cuyo caso se podrá dar prelación a las transferencias a través de giros postales.</p>	<p>medio del servicio de giros postales que está demostrando ser uno de los mejores mecanismos en lugares de difícil acceso. Además, se precisa que en los casos de que la transferencia este a cargo del Ente Territorial este definirá el mecanismo que garantice el pago</p>
<p>ARTÍCULO 11°. Montos de los incentivos. Serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, en Coordinación con la Mesa para la Equidad y según el objetivo de cada programa.</p> <p>Parágrafo 1o. El ajuste de los montos de los incentivos se realizará con base en las cifras del índice de precios al consumidor para los hogares que se encuentren ubicados en los quintiles de menores ingresos, según la metodología que establezca el DANE. Respecto al Parágrafo, se debe indicar que, si bien los montos deben ser analizados por el Ministerio de Hacienda, el DNP y el DPS; también se debe contemplar la Mesa de Equidad, toda vez que es el órgano colegiado en el cual se aprueban este tipo de modificaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, llevará un registro coordinado, de las transferencias que reciba un mismo titular y/o un mismo hogar con titulares distintos, acorde con los diferentes objetivos de los programas.</p>	<p>ARTÍCULO 11°. Montos de los incentivos. Los montos de las transferencias monetarias serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, en Coordinación con la Mesa para la Equidad y según el objetivo de cada programa en la superación de la pobreza y/o pobreza extrema.</p> <p>Parágrafo 1o. El ajuste de los montos de los incentivos se realizará con base en las cifras del índice de precios al consumidor para los hogares que se encuentren ubicados en los quintiles de menores ingresos, según la metodología que establezca el DANE. Respecto al Parágrafo, se debe indicar que, si bien los montos deben ser analizados por el Ministerio de Hacienda, el DNP y el DPS; también se debe contemplar la Mesa de Equidad, toda vez que es el órgano colegiado en el cual se aprueban este tipo de modificaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, llevará un registro coordinado, de las transferencias que reciba un mismo titular y/o un mismo hogar con titulares distintos, acorde con los diferentes objetivos de los programas.</p>	<p>El Senador Gustavo Bolívar solicita un ajuste a la redacción del artículo, se acoge. No se incluye al DANE en tanto que no le corresponden estas tareas en su función estadística.</p>	<p>ARTÍCULO 13°. Oferta y Calidad de los Servicios. El Departamento para la Prosperidad Social – DPS, podrá establecer convenios y acuerdos con las diferentes Entidades del Estado, y que permitan garantizar la oferta de servicios ligados a los programas de transferencias, con suficiencia y calidad, para atender la demanda de los beneficiarios según la cobertura geográfica de los programas.</p> <p>Parágrafo 1o. La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá solicitar a los Ministerios a cargo de o relacionados con la prestación de los servicios, las certificaciones y evaluaciones necesarias que acrediten que la prestación de los servicios se está llevando a cabo con los más altos estándares de calidad, que contribuyan al logro de los objetivos de los programas en el largo plazo. Para lo cual también las Superintendencias encargadas velarán por este cumplimiento.</p> <p>Parágrafo 2°. La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá promover el mejoramiento de la calidad de los servicios, en coordinación con los respectivos Ministerios o Entidades responsables de la prestación de los servicios.</p> <p>Parágrafo 3°. El Departamento para la Prosperidad Social y los Ministerios y/o Entidades responsables de la prestación de los servicios, emitirán un informe anual sobre la calidad y oferta de los servicios</p>	<p>Se mantiene sin modificaciones</p>	
<p>ARTÍCULO 12°. Inclusión Financiera. El pago de las transferencias monetarias se realizará mediante medios electrónicos y/o servicios financieros, con el objetivo de promover la inclusión financiera de las familias beneficiarias, promover el ahorro, la infraestructura y reducir los costos de financiación, aseguramiento y manejo de recursos del programa.</p> <p>Parágrafo: En los territorios donde persisten</p>	<p>ARTÍCULO 12°. Inclusión Financiera. El pago de las transferencias monetarias se realizará mediante medios electrónicos y/o servicios financieros, con el objetivo de promover la inclusión financiera de las familias beneficiarias, promover el ahorro, la infraestructura y reducir los costos de financiación, aseguramiento y manejo de recursos del programa.</p> <p>Parágrafo: En los territorios donde persisten</p>	<p>Se acoge la proposición que quedo como constancia, propuesta por la Senadora María del Rosario Guerra, que busca facilitar el pago de la transferencia monetaria por</p>			

<p>prestados relacionados con los objetivos de los Programas de Transferencias.</p>				
<p>ARTÍCULO 14°. Prestación de los servicios. Los responsables de la prestación de servicios relacionados con los programas de las transferencias serán los responsables directos de garantizar la calidad en la prestación de estos servicios, la cual deberá ser certificada mediante los procedimientos que el Gobierno Nacional ha expedido para tal fin.</p> <p>Parágrafo: Los órganos de control competentes velarán por que los servicios cumplan efectivamente con estas condiciones</p>	<p>Se mantiene sin modificaciones</p>	<p>Parágrafo 1°. Este Registro será coordinado por el DPS y se desarrollará ajustando los sistemas de información existentes a los requerimientos expuestos en el artículo, más los que se identifiquen en las evaluaciones posteriores, incluyendo el Registro Social de Hogares</p> <p>Parágrafo 2°. El registro deberá contener información completa y suficiente para la posterior evaluación de impacto, lo que requiere de la definición previa de indicadores de medición.</p> <p>Parágrafo 3°. El DPS se encargará de establecer los mecanismos mediante los cuales los titulares de las transferencias y sus hogares podrán actualizar sus datos.</p> <p>Parágrafo 4°. Los registros administrativos deberán ser manejados conforme lo establece la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data.</p>	<p>sistemas de información existentes a los requerimientos expuestos en el artículo, más los que se identifiquen en las evaluaciones posteriores, incluyendo el Registro Social de Hogares</p> <p>Parágrafo 2°. El registro deberá contener información completa y suficiente para la posterior evaluación de impacto, lo que requiere de la definición previa de indicadores de medición.</p> <p>Parágrafo 3°. El DPS se encargará de establecer los mecanismos mediante los cuales los titulares de las transferencias y sus hogares podrán actualizar sus datos.</p> <p>Parágrafo 4°. Los registros administrativos deberán ser manejados conforme lo establece la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data.</p>	<p>Parágrafo 5°. El registro deberá contener la relación de programas sociales a los que acceda el hogar, de manera que pueda medirse la articulación de los programas de transferencias con el resto de oferta del estado, especialmente los relacionados con educación, empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos.</p>
<p>ARTÍCULO 15°. Coordinación Intersectorial e interinstitucional. El Gobierno Nacional, la Mesa de Equidad y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, deberán garantizar la sinergia, la coordinación, la integración, la articulación y el esfuerzo entre los diferentes sectores e instituciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro, que intervienen en los programas de transferencias monetarias, de manera que se aborde de forma transversal e integral las necesidades de la población vulnerable en condición de pobreza, y pobreza extrema.</p>	<p>Se mantiene sin modificaciones</p>	<p>Parágrafo 4°. Los registros administrativos deberán ser manejados conforme lo establece la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data.</p>	<p>Parágrafo 5°. El registro deberá contener la relación de programas sociales a los que acceda el hogar, de manera que pueda medirse la articulación de los programas de transferencias con el resto de oferta del estado, especialmente los relacionados con educación, empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos.</p>	<p>Parágrafo 5°. El registro deberá contener la relación de programas sociales a los que acceda el hogar, de manera que pueda medirse la articulación de los programas de transferencias con el resto de oferta del estado, especialmente los relacionados con educación, empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos.</p>
<p>ARTÍCULO 16°. Registro de beneficiarios. Créese un registro único de titulares de las transferencias y sus hogares como beneficiarios de las transferencias monetarias, que incluya además a sus potenciales beneficiarios. Y que permita entre otras cosas identificar las transferencias que recibe cada titular, y el hogar que este conforma; al igual que permita proponer otras formas complementarias de medición, evaluación e interventoría a los programas ejecutados, favoreciendo así a la toma de decisiones de manera oportuna y eficaz. El registro deberá permanecer actualizado anualmente, y tanto el titular como el hogar de este, serán corresponsables de actualizar la información y el DPS de corroborar la veracidad de la misma mediante mecanismos de verificación.</p>	<p>ARTÍCULO 16°. Registro de beneficiarios. Créese un registro único de titulares de las transferencias y sus hogares como beneficiarios de las transferencias monetarias, que incluya además a sus potenciales beneficiarios. Y que permita entre otras cosas identificar las transferencias que recibe cada titular, y el hogar que este conforma; al igual que permita proponer otras formas complementarias de medición, evaluación e interventoría a los programas ejecutados, favoreciendo así a la toma de decisiones de manera oportuna y eficaz. El registro deberá permanecer actualizado anualmente, y tanto el titular como el hogar de este, serán corresponsables de actualizar la información y el DPS de corroborar la veracidad de la misma mediante mecanismos de verificación.</p> <p>Parágrafo 1°. Este Registro será coordinado por el DPS y se desarrollará ajustando los</p>	<p>ARTÍCULO 17°. Medición del impacto de las transferencias. Los programas de transferencias monetarias establecidos por el Gobierno Nacional deberán indicar el tipo de pobreza que se pretende mitigar y la dimensión efectiva que se pretende atacar, de acuerdo con la medición de la pobreza en Colombia. Así mismo, la medición deberá contener indicadores que respondan a las estrategias de inclusión social y productiva aplicadas en cada programa, y la evaluación previa y sistemática de la efectividad tanto a nivel nacional como territorial, que permita garantizar la mejora continua de los programas.</p> <p>Parágrafo 1°. La definición de indicadores, acciones y metas que se definan deberán estar desagregados por nivel territorial de manera que los esfuerzos puedan ser focalizados en los territorios que presenten falencias en las evaluaciones de impacto, para reducir la inequidad territorial.</p>	<p>ARTÍCULO 17°. Medición del impacto de las transferencias. Los programas de transferencias monetarias establecidos por el Gobierno Nacional deberán indicar el tipo de pobreza que se pretende mitigar y la dimensión efectiva que se pretende atacar, de acuerdo con la medición de la pobreza en Colombia. Así mismo, la medición deberá contener indicadores que respondan a las estrategias de inclusión social y productiva aplicadas en cada programa, y la evaluación previa y sistemática de la efectividad tanto a nivel nacional como territorial, que permita garantizar la mejora continua de los programas.</p> <p>Parágrafo 1°. La definición de los indicadores, acciones y metas ya establecidos y los que se definen deberán profundizar la estar desagregación de por nivel territorial de manera que los esfuerzos puedan ser focalizados en los territorios que presenten falencias en las evaluaciones de impacto, para reducir la inequidad territorial.</p>	<p>Este ajuste se lleva a cabo, en virtud del concepto del DANE, y la proposición dejada por constancia, por parte de la Senadora María del Rosario Guerra, la cual busca que el DNP realice evaluaciones de impacto a los programas sociales.</p>
<p>Parágrafo 2°. Con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional - DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberán revisarse, generarse y ajustarse, los indicadores y metas para el seguimiento de los programas de transferencias monetarias.</p>	<p>Parágrafo 2°. Con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional - DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberán revisarse, generarse y ajustarse, los indicadores y metas para el seguimiento de los programas de transferencias monetarias.</p> <p>Parágrafo 3°. El Departamento Nacional de Planeación deberá realizar evaluaciones periódicas sobre el impacto y los beneficios de los programas sociales.</p>	<p>ARTÍCULO 18°. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, será responsable de publicar de manera periódica los resultados de los indicadores para que la ciudadanía en general pueda consultarlos a través de los canales digitales propios de la entidad.</p> <p>De igual manera dará informe a las Comisiones económicas del Congreso, sobre los montos empleados, la evaluación anual de resultados e impactos de las transferencias monetarias.</p>	<p>estrategias que fomenten la independencia económica de los hogares, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Igualmente, la Política incluirá un enfoque territorial, en la medida que promueve la participación activa y el liderazgo de las autoridades y actores locales en el diseño e implementación de las estrategias para cumplir con los objetivos. Además, buscará que todas las Entidades de Gobierno asuman compromisos respecto a la lucha contra la pobreza, para lo que se establecerán mecanismos de monitoreo y seguimiento, los cuales serán constantemente evaluados y ajustados según los resultados.</p>	<p>3616 de 2009 que menciona que "La generación de ingresos es uno de los vehículos más importantes de la promoción social, pues sus beneficios, además de conducir al ejercicio pleno de los derechos sociales y económicos...". La generación de ingresos se convierte en una de las principales "puertas de salida" de la situación de pobreza extrema y vulnerabilidad".</p>
<p>ARTÍCULO 18°. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, será responsable de publicar de manera periódica los resultados de los indicadores para que la ciudadanía en general pueda consultarlos a través de los canales digitales propios de la entidad.</p> <p>De igual manera dará informe a las Comisiones económicas del Congreso, sobre los montos empleados, la evaluación anual de resultados e impactos de las transferencias monetarias.</p>	<p>Se mantiene sin modificaciones</p>	<p>ARTÍCULO 19°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>ARTÍCULO 20°. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias</p>	
<p>ARTÍCULO nuevo. Política Pública de Generación de Ingresos. El Gobierno nacional diseñará, formulará e implementará una Política Pública Integral de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema con el propósito de que los hogares logren el desarrollo de capacidades, la acumulación de activos, y la estabilidad socioeconómica en el mediano y largo plazo.</p> <p>Para esto definirá los mecanismos que permitan superar las barreras que esta población enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad que desde el ámbito local pueda satisfacer las necesidades de la población en esta materia.</p> <p>Los mecanismos deberán contribuir a encontrar soluciones de mediano y largo plazo y privilegiar la aplicación de</p>	<p>Se incluye este nuevo artículo con el objetivo de fortalecer el componente de inclusión productiva y desarrollar una política para la generación de ingresos que efectivamente contribuya a la inserción de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, en los beneficios de la reactivación y el crecimiento económico. Los lineamientos de esta política fueron adelantados en el CONPES</p>	<p>VII. Impacto Fiscal de la Iniciativa</p>	<p>En lo referente al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en correspondencia con las precisiones de la Sentencia C-051 del año 2018, el presente proyecto de Ley no tiene impacto fiscal por cuanto no añade un gasto nuevo, diferente a los recursos ya contemplados para los programas de transferencias monetarias, a los de inclusión productiva, empleabilidad, y emprendimiento, en particular los que corresponden a los programas de transferencias monetarias ya existentes como son Ingreso Solidario, Familias en acción, devolución de IVA, Adulto Mayor y Jóvenes en Acción.</p>	<p>VIII. Relación de Posibles Conflictos de Interés</p> <p>En cumplimiento de lo que ordena el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, "por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", y lo establecido en el artículo 286 de la misma, los ponentes consideramos que el proyecto de Ley no genera conflictos de interés, por no derivarse en su contenido beneficio particular alguno, actual y directo en favor del congresista.</p> <p>Los giros realizados mediante los programas de transferencias monetarias, no benefician en particular a algún miembro del congreso por tratarse de derechos prestacionales ya reconocidos en la corporación legislativa para la población en pobreza.</p>

<p>IX. Proposición</p> <p>En concordancia con los términos anteriormente expuestos, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152º de la Constitución Política de Colombia, ponemos en consideración de los honorables miembros de la Plenaria del Senado de la República la ponencia positiva para Segundo Debate en Senado al Proyecto de Ley No.089 de 2020 Senado "Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza". Lo anterior teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable que se encuentra en condición de pobreza y pobreza extrema, para que el mismo proceda a su discusión y votación.</p> <p>Cordialmente los ponentes,</p>  <p>H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Coordinadora Ponente</p>  <p>H.S. MAURICIO GÓMEZ AMÍN Ponente</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 SENADO</p> <p><i>"Por medio de la cual se establece un marco general para las transferencias monetarias de atención social en Colombia, y se dictan otras disposiciones - Ley de transferencias para superar la pobreza"</i></p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>Decreta</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer el marco general para el desarrollo, la asignación, la regulación y la evaluación de las transferencias monetarias destinadas a fortalecer la política social para la superación de la pobreza, y la pobreza extrema. Y promover así el desarrollo humano, la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social de las personas titulares y los hogares beneficiarios en condición de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, se establecerán las siguientes definiciones.</p> <p>a) Transferencia monetaria: Es un mecanismo para complementar el ingreso de los hogares, que consiste en el otorgamiento de subsidios directos y monetarios al titular del hogar en condición de vulnerabilidad, pobreza y/o pobreza extrema, con el objetivo de promover la movilidad social que conduce a la superación de esta condición, al desarrollo humano, a la inclusión social y a la productiva. Cuyo beneficio tiene un impacto en la superación de las condiciones de pobreza, tanto del sujeto objeto de la transferencia, como del hogar al que este pertenece.</p> <p>b) Transferencia monetaria condicionada: Es la transferencia monetaria otorgada al titular o a su hogar, siempre que cumpla con las condiciones de ingreso y de permanencia en el programa, entre los que se encuentra el cumplimiento de corresponsabilidades y compromisos asociados a la transferencia.</p> <p>c) Transferencia monetaria no condicionada: Es la transferencia monetaria que consiste en el otorgamiento de incentivos monetarios sin condicionar al titular o a su hogar, al cumplimiento de compromisos o requisitos previos.</p> <p>d) Corresponsabilidad: Responsabilidad compartida entre el Estado, el hogar, y/o el titular del hogar sujeto objeto de la transferencia monetaria.</p> <p>e) Inclusión productiva: Es el proceso mediante el cual el hogar, o el titular de la transferencia, accede al desarrollo de su potencial productivo, entre lo que se incluye: el mejoramiento de sus capacidades, el emprendimiento y/o la empleabilidad formal.</p> <p>f) Inclusión social: Es el proceso mediante el cual se genera un empoderamiento de las capacidades del hogar o del titular sujeto de las transferencias, para incrementar su participación en la sociedad y aprovechar al máximo sus potencialidades. Lo que conlleva a la disminución de brechas, de desigualdades y, que se hace evidente en la superación de las condiciones que definen la pobreza, la pobreza extrema, y la pobreza multidimensional.</p>
<p>g) Inclusión Financiera: Es el proceso de integración que permite tanto al titular sujeto de la transferencia, como al hogar de este, el acceso a productos y/o servicios financieros útiles y de calidad, prestados de manera responsable y sostenible para las actividades económicas cotidianas.</p> <p>h) Movilidad Social: Se refiere a los cambios de posición que experimentan los miembros de una sociedad, dentro de la estructura socioeconómica.</p> <p>ARTÍCULO 3º. Ámbito de aplicación. Los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables a las transferencias monetarias y a los programas que las desarrollen desde las diferentes entidades y niveles de gobierno.</p> <p>Parágrafo: En el caso de los Entes Territoriales las disposiciones contenidas serán aplicables en el momento en que estos determinen la creación de una transferencia, o cuando sean sujeto y/o administradores de alguno de los Programas de Transferencias del Gobierno Nacional, y por ende sujetos a esta norma y a su reglamentación correspondiente.</p> <p>En cualquiera de estos casos el Ente Territorial deberá notificar al Gobierno Nacional a través del Departamento de Prosperidad Social - DPS con el fin de mantener actualizada toda la información relacionada con los beneficiarios de las transferencias monetarias.</p> <p>ARTÍCULO 4º. Entidad Responsable. En la Nación la administración, coordinación, supervisión, evaluación y operación de las transferencias monetarias y sus programas, estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, o quien haga sus veces, el cual deberá actuar en coordinación con los Entes Territoriales y las demás Entidades del Estado que tengan a su cargo transferencias o presten servicios relacionados con los objetivos de estas, a fin de buscar garantizar no solo la eficiencia, y la efectividad de los programas, sino también la calidad de los servicios prestados a los usuarios, y el manejo transversal e integral que responda a los objetivos de los programas, y que permita la superación de la pobreza y la pobreza extrema, tanto para el titular de la transferencia como para el hogar que esté conforme.</p> <p>Las seccionales del Departamento para la Prosperidad Social – DPS, en articulación con los Entes Territoriales, harán seguimiento efectivo a los objetivos de las transferencias, y sus programas.</p> <p>ARTÍCULO 5º. Focalización y Beneficiarios. Las transferencias monetarias se enfocarán a la superación de la pobreza y pobreza extrema, tanto para el beneficiario titular de la transferencia, como para el hogar que este conforma, sin importar la dimensión de pobreza que se esté atendiendo.</p> <p>Serán beneficiarios prioritarios de estas transferencias, las personas y hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios definidos por la metodología de medición de la pobreza vigente en el país y en el CONPES Social, con preferencia en:</p> <p>a) Las víctimas del conflicto armado interno registradas en el Registro Único de Víctimas – RUV, en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>b) La jefatura femenina, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1232 de 2008, que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema.</p>	<p>c) La mujer rural en condición de pobreza y pobreza extrema, inscrita ante la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura.</p> <p>d) Los adultos mayores en condición de pobreza extrema, sin pensión o cuidador, de acuerdo lo certifique la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP.</p> <p>e) Población miembro de comunidades étnicas, con certificado de pertenencia étnica del Ministerio del Interior, que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>f) Población con certificación de autorreconocimiento como miembros de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del Ministerio del Interior que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema</p> <p>g) Personas con discapacidad y/o sus cuidadores en condición de pobreza y pobreza extrema tal, certificado por el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad – RLCPD del Ministerio de Salud.</p> <p>h) Los jóvenes bachilleres entre los 14 y 28 años, en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con el Sisbén.</p> <p>i) La población perteneciente a la Red Unidos.</p> <p>j) Y los territorios o municipios con incidencia elevada de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Parágrafo 1º. El DPS, podrá solicitar los documentos que certifiquen la condición de vulnerabilidad descrita</p> <p>Parágrafo 2º. Los mecanismos de certificación podrán ser ajustados de con los ajustes que se hagan a los sistemas de información</p> <p>ARTÍCULO 6º. Focalización Geográfica. Los criterios de focalización de las transferencias monetarias serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS teniendo en cuenta los criterios definidos en el Conpes Social, la incidencia estadística de la pobreza en los territorios, y lo definido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.</p> <p>ARTÍCULO 7º. Doble inclusión. Las transferencias monetarias deben contener tanto en su esencia como en los programas que se definan a partir de estas, el componente de inclusión social y de inclusión productiva, a fin de favorecer la movilidad social de la población.</p> <p>Por lo tanto, todos los programas que se originen de transferencias monetarias deberán articularse entre sí de manera que impulsen la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos para los titulares, y sus hogares.</p> <p>Parágrafo: Cada uno de los programas de transferencias monetarias deberán soportar de manera suficiente las acciones ejecutadas en materia de inclusión social y productiva, y llevar el registro de los titulares y sus hogares que accedan a las capacitaciones, formaciones y demás actividades realizadas con este enfoque.</p>

<p>ARTÍCULO 8°. Condicionalidades. Las condicionalidades de ingreso, permanencia, y/o salida de los programas de transferencias monetarias, serán determinadas por la entidad que ejecuta el programa, siempre que estén enfocadas en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, sus dimensiones, y promuevan la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social, del titular de la transferencia como del hogar que este conforma.</p> <p>Parágrafo 1o. Las condicionalidades estarán sujetas tanto a la inclusión social como a la inclusión productiva. En caso de que el programa no contemple de manera suficiente alguno de los componentes, deberá articularse con la oferta de otro programa que los desarrolle.</p> <p>Parágrafo 2o. El Gobierno Nacional no podrá abstenerse de asignar las transferencias en territorios donde exista ausencia de infraestructura en salud o educativa, que impida al titular y/o al hogar beneficiario, cumplir con las condicionalidades relacionadas con este tipo de servicios públicos.</p> <p>Parágrafo 3o. El Gobierno Nacional incluirá en todas las transferencias la movilidad social que garantice la efectiva superación de la pobreza del titular de la transferencia y del hogar que este conforma, buscando así la erradicación de la pobreza intergeneracional</p> <p>ARTÍCULO 9°. Duración de las transferencias monetarias. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), establecerán los criterios para determinar cuándo un beneficiario debe dejar de estar vinculado a los programas de transferencias monetarias, basado en la evaluación efectiva de los niveles de pobreza, los criterios de inclusión social y productiva, dentro del marco de las acciones determinadas en cada programa para este fin.</p> <p>Parágrafo 1o. Una vez cumplido el tiempo máximo de permanencia en el Programa y de no haberse superado la condición de pobreza, la Entidad a cargo de la transferencia monetaria deberá realizar seguimiento a las condiciones de vida del hogar y determinar las causas que impiden la superación de la pobreza y/o pobreza extrema, definiendo una nueva ruta de atención para el hogar y ajustando el o los programas, y articulándolos con la oferta del Estado que permita cumplir el objetivo.</p> <p>Parágrafo 2o. El Departamento de Prosperidad Social o quien haga sus veces podrá realizar la recertificación de las condiciones del hogar que haya cumplido el tiempo máximo de permanencia para que pueda ingresar nuevamente a los programas, siempre que se realice la evaluación de las condiciones del hogar, y se defina una estrategia diferenciada para los hogares que no hayan superado las condiciones de pobreza y/o, pobreza extrema, de ninguna manera se podrán realizar recertificaciones automáticas.</p> <p>ARTÍCULO 10°. Uso de las transferencias. Las transferencias serán de uso libre del hogar del titular de estas, en la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, el Gobierno Nacional, mantendrá la capacitación financiera permanente a los hogares, objeto de las transferencias, como parte de los programas de transferencias, sobre el buen uso y administración del dinero.</p> <p>ARTÍCULO 11°. Montos de los incentivos. Los montos de las transferencias monetarias serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, en Coordinación con la Mesa para la Equidad y según el objetivo de cada programa en la superación de la pobreza y/o pobreza extrema.</p>	<p>Parágrafo 1o. El ajuste de los montos de los incentivos se realizará con base en las cifras del índice de precios al consumidor para los hogares que se encuentren ubicados en los quintiles de menores ingresos, según la metodología establecida por el DANE. Respecto al Parágrafo, se debe indicar que, si bien los montos deben ser analizados por el Ministerio de Hacienda, el DNP y el DPS; también se debe contemplar la Mesa de Equidad, toda vez que es el órgano colegiado en el cual se aprueban este tipo de modificaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, llevará un registro coordinado, de las transferencias que reciba un mismo titular y/o un mismo hogar con titulares distintos, acorde con los diferentes objetivos de los programas.</p> <p>ARTÍCULO 12°. Inclusión Financiera. El pago de las transferencias monetarias se realizará mediante medios electrónicos y/o servicios financieros, con el objetivo de promover la inclusión financiera de las familias beneficiarias, promover el ahorro, la infraestructura y reducir los costos de financiación, aseguramiento y manejo de recursos del programa.</p> <p>Parágrafo: En los territorios donde persisten dificultades para la inclusión financiera, y el uso de los medios de pago antes señalados no sea posible, o se empleen otros mecanismos diferentes de pago, el DPS o el Ente Territorial en el caso que le correspondiera definirá los servicios de pago que permitan hacer llegar de manera efectiva y con seguridad el incentivo a los participantes de las transferencias monetarias, en cuyo caso se podrá dar prelación a las transferencias a través de giros postales</p> <p>ARTÍCULO 13°. Oferta y Calidad de los Servicios. El Departamento para la Prosperidad Social – DPS, podrá establecer convenios y acuerdos con las diferentes Entidades del Estado, y que permitan garantizar la oferta de servicios ligados a los programas de transferencias, con suficiencia y calidad, para atender la demanda de los beneficiarios según la cobertura geográfica de los programas.</p> <p>Parágrafo 1o. La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá solicitar a los Ministerios a cargo de o relacionados con la prestación de los servicios, las certificaciones y evaluaciones necesarias que acrediten que la prestación de los servicios se está llevando a cabo con los más altos estándares de calidad, que contribuyan al logro de los objetivos de los programas en el largo plazo. Para lo cual también las Superintendencias encargadas velarán por este cumplimiento.</p> <p>Parágrafo 2o. La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá promover el mejoramiento de la calidad de los servicios, en coordinación con los respectivos Ministerios o Entidades responsables de la prestación de los servicios.</p> <p>Parágrafo 3o. El Departamento para la Prosperidad Social y los Ministerios y/o Entidades responsables de la prestación de los servicios, emitirán un informe anual sobre la calidad y oferta de los servicios prestados relacionados con los objetivos de los Programas de Transferencias.</p> <p>ARTÍCULO 14°. Prestación de los servicios. Los responsables de la prestación de servicios relacionados con los programas de las transferencias serán los responsables directos de garantizar la calidad en la prestación de estos servicios, la cual deberá ser certificada mediante los procedimientos que el Gobierno Nacional ha expedido para tal fin.</p>
<p>Parágrafo: Los órganos de control competentes velarán por que los servicios cumplan efectivamente con estas condiciones.</p> <p>ARTÍCULO 15°. Coordinación Intersectorial e interinstitucional. El Gobierno Nacional, la Mesa de Equidad y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, deberán garantizar la sinergia, la coordinación, la integración, la articulación y el esfuerzo entre los diferentes sectores e instituciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro, que intervienen en los programas de transferencias monetarias, de manera que se aborde de forma transversal e integral las necesidades de la población vulnerable en condición de pobreza, y pobreza extrema.</p> <p>ARTÍCULO 16°. Registro de beneficiarios. Créese un registro único de titulares de las transferencias y sus hogares como beneficiarios de las transferencias monetarias, que incluya además a sus potenciales beneficiarios. Y que permita entre otras cosas identificar las transferencias que recibe cada titular, y el hogar que este conforma; al igual que permita proponer otras formas complementarias de medición, evaluación e inventoría a los programas ejecutados, favoreciendo así a la toma decisiones de manera oportuna y eficaz. El registro deberá permanecer actualizado anualmente, y tanto el titular como el hogar de este, serán corresponsables de actualizar la información y el DPS de corroborar la veracidad de la misma mediante mecanismos de verificación.</p> <p>Parágrafo 1°. Este Registro será coordinado por el DPS y se desarrollará ajustando los sistemas de información existentes a los requerimientos expuestos en el artículo, más los que se identifiquen en las evaluaciones posteriores, incluyendo el Registro Social de Hogares</p> <p>Parágrafo 2°. El registro deberá contener información completa y suficiente para la posterior evaluación de impacto, lo que requiere de la definición previa de indicadores de medición.</p> <p>Parágrafo 3°. El DPS se encargará de establecer los mecanismos mediante los cuales los titulares de las transferencias y sus hogares podrán actualizar sus datos.</p> <p>Parágrafo 4°. Los registros administrativos deberán ser manejados conforme lo establece la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data.</p> <p>Parágrafo 5°. El registro deberá contener la relación de programas sociales a los que acceda el hogar, de manera que pueda medirse la articulación de los programas de transferencias con el resto de oferta del estado, especialmente los relacionados con educación, empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos.</p> <p>ARTÍCULO 17°. Medición del impacto de las transferencias. Los programas de transferencias monetarias establecidos por el Gobierno Nacional deberán indicar el tipo de pobreza que se pretende mitigar y la dimensión efectiva que se pretende atacar, de acuerdo con la medición de la pobreza en Colombia. Así mismo, la medición deberá contener indicadores que respondan a las estrategias de inclusión social y productiva aplicadas en cada programa, y la evaluación previa y sistemática de la efectividad tanto a nivel nacional como territorial, que permita garantizar la mejora continua de los programas.</p>	<p>Parágrafo 1°. Los indicadores, acciones y metas ya establecidos y los que se definan deberán profundizar la desagregación por nivel territorial de manera que los esfuerzos puedan ser focalizados en los territorios que presenten falencias en las evaluaciones de impacto, para reducir la inequidad territorial.</p> <p>Parágrafo 2°. Con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional - DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberán revisarse, generarse y ajustarse, los indicadores y metas para el seguimiento de los programas de transferencias monetarias.</p> <p>Parágrafo 3°. El Departamento Nacional de Planeación deberá realizar evaluaciones periódicas sobre el impacto y los beneficios de los programas sociales.</p> <p>ARTÍCULO 18°. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, será responsable de publicar de manera periódica los resultados de los indicadores para que la ciudadanía en general pueda consultarlos a través de los canales digitales propios de la entidad.</p> <p>De igual manera dará informe a las Comisiones económicas del Congreso, sobre los montos empleados, la evaluación anual de resultados e impactos de las transferencias monetarias.</p> <p>ARTÍCULO 19. Política Pública de Generación de Ingresos. El Gobierno nacional diseñará, formulará e implementará una Política Pública Integral de Generación de Ingresos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema con el propósito de que los hogares logren el desarrollo de capacidades, la acumulación de activos, y la estabilidad socioeconómica en el mediano y largo plazo.</p> <p>Para esto definirá los mecanismos que permitan superar las barreras que esta población enfrenta en el proceso de generación de ingresos suficientes y sostenibles, mejorando, integrando y focalizando adecuadamente los instrumentos existentes, y conformando una institucionalidad que desde el ámbito local pueda satisfacer las necesidades de la población en esta materia.</p> <p>Los mecanismos deberán contribuir a encontrar soluciones de mediano y largo plazo y privilegiar la aplicación de estrategias que fomenten la independencia económica de los hogares, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo, pero mantienen la dependencia económica de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Igualmente, la Política incluirá un enfoque territorial, en la medida que promueve la participación activa y el liderazgo de las autoridades y actores locales en el diseño e implementación de las estrategias para cumplir con los objetivos. Además, buscará que todas las Entidades de Gobierno asuman compromisos respecto a la lucha contra la pobreza, para lo que se establecerán mecanismos de monitoreo y seguimiento, los cuales serán constantemente evaluados y ajustados según los resultados.</p>

<p>ARTÍCULO 20°. Vigencias y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente los ponentes,</p>  <p>H.S. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS Coordinadora Ponente</p>  <p>H.S. MAURICIO GÓMEZ AMÍN Ponente</p>	<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DIA 14 DE ABRIL DE 2021 PROYECTO DE LEY N°. 089/2020. "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO GENERAL PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE ATENCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY DE TRANSFERENCIAS PARA SUPERAR LA POBREZA."</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">D E C R E T A:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer el marco general para el desarrollo, la asignación, la regulación y la evaluación de las transferencias monetarias destinadas a fortalecer la política social para la superación de la pobreza, y la pobreza extrema. Y promover así el desarrollo humano, la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social de las personas titulares y los hogares beneficiarios en condición de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efectos de la presente Ley, se establecerán las siguientes definiciones.</p> <p>a) Transferencia monetaria: Es un mecanismo para complementar el ingreso de los hogares, que consiste en el otorgamiento de subsidios directos y monetarios al titular del hogar en condición de vulnerabilidad, pobreza y/o pobreza extrema, con el objetivo de promover la movilidad social que conduce a la superación de esta condición, al desarrollo humano, a la inclusión social y a la productiva. Cuyo beneficio tiene un impacto en la superación de las condiciones de pobreza, tanto del sujeto objeto de la transferencia, como del hogar al que este pertenece.</p> <p>b) Transferencia monetaria condicionada: Es la transferencia monetaria otorgada al titular o a su hogar, siempre que cumpla con las condiciones de ingreso y de permanencia en el programa, entre los que se encuentra el cumplimiento de corresponsabilidades y compromisos asociados a la transferencia. Página 27 de 34.</p> <p>c) Transferencia monetaria no condicionada: Es la transferencia monetaria que consiste en el otorgamiento de incentivos monetarios sin condicionar al titular o a su hogar, al cumplimiento de compromisos o requisitos previos.</p>
<p>d) Corresponsabilidad: Responsabilidad compartida entre el Estado, el hogar, y/o el titular del hogar sujeto objeto de la transferencia monetaria. e) Inclusión productiva: Es el proceso mediante el cual el hogar, o el titular de la transferencia, accede al desarrollo de su potencial productivo, entre lo que se incluye: el mejoramiento de sus capacidades, el emprendimiento y/o la empleabilidad formal.</p> <p>f) Inclusión social: Es el proceso mediante el cual se genera un empoderamiento de las capacidades del hogar o del titular sujeto de las transferencias, para incrementar su participación en la sociedad y aprovechar al máximo sus potencialidades. Lo que conlleva a la disminución de brechas, de desigualdades y, que se hace evidente en la superación de las condiciones que definen la pobreza, la pobreza extrema, y la pobreza multidimensional.</p> <p>g) Inclusión Financiera: Es el proceso de integración que permite tanto al titular sujeto de la transferencia, como al hogar de este, el acceso a productos y/o servicios financieros útiles y de calidad, prestados de manera responsable y sostenible para las actividades económicas cotidianas.</p> <p>h) Movilidad Social: Se refiere a los cambios de posición que experimentan los miembros de una sociedad, dentro de la estructura socioeconómica.</p> <p>ARTÍCULO 3°. Ámbito de ampliación. Los principios y disposiciones contenidas en la presente Ley serán aplicables a las transferencias monetarias y a los programas que las desarrollen desde las diferentes entidades y niveles de gobierno.</p> <p>Parágrafo: En el caso de los entes territoriales las disposiciones contenidas serán aplicables en el momento en que estos determinen la creación de una transferencia, o cuando sean sujeto y/o administradores de alguno de los Programas de Transferencias del Gobierno Nacional, y por ende sujetos a esta norma y a su reglamentación correspondiente.</p> <p>ARTÍCULO 4°. Entidad Responsable. En la Nación la administración, coordinación, supervisión, evaluación y operación de las transferencias monetarias y sus programas, estará a cargo del Departamento Página 28 de 34 Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, o quien haga sus veces, el cual deberá actuar en coordinación con las demás Entidades del Estado que presten servicios relacionados con los objetivos de las transferencias, a fin de buscar garantizar no solo la eficiencia, la y efectividad de los programas, sino también la calidad de los servicios prestados a los usuarios, y el manejo transversal e integral que responda a los objetivos de los programas, y que permita la superación de la pobreza y la pobreza extrema, tanto para el titular de la transferencia como para el hogar que este conforme.</p>	<p>Las seccionales del Departamento para la Prosperidad Social – DPS, en articulación con los entes territoriales, harán seguimiento efectivo a los objetivos de las transferencias, y sus programas.</p> <p>ARTÍCULO 5°. Focalización y Beneficiarios. Las transferencias monetarias se enfocarán a la superación de la pobreza y pobreza extrema, tanto para el beneficiario titular de la transferencia, como para el hogar que este conforma, sin importar la dimensión de pobreza que se éste atendiendo.</p> <p>Serán beneficiarios prioritarios de estas transferencias, las personas y hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios definidos por la metodología de medición de la pobreza vigente en el país y en el CONPES Social, con preferencia en:</p> <p>a) Las víctimas del conflicto armado interno registradas en el Registro Único de Víctimas – RUV, en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>b) La jefatura femenina, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1232 de 2008, que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>c) La mujer rural en condición de pobreza y pobreza extrema, inscrita ante la Dirección de la Mujer Rural del Ministerio de Agricultura.</p> <p>d) Los adultos mayores en condición de pobreza extrema, sin pensión o cuidador, de acuerdo lo certifique la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP.</p> <p>e) Población miembro de comunidades étnicas, con certificado de pertenencia étnica del Ministerio del Interior, que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>f) Población con certificación de autorreconocimiento como miembros de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del Ministerio del Interior que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>g) Personas con discapacidad y/o sus cuidadores en condición de pobreza y pobreza extrema tal, certificado por el Registro para la Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad – RLCPD del Ministerio de Salud.</p> <p>h) Los Jóvenes bachilleres entre los 14 y 28 años, en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con el Sisbén.</p> <p>i) La Población perteneciente a la Red Unidos.</p> <p>j) Y los territorios o municipios con incidencia elevada de pobreza y pobreza extrema.</p>

<p>Parágrafo 1º. El DPS, podrá solicitar los documentos que certifiquen la condición de vulnerabilidad descrita.</p> <p>Parágrafo 2º. Los mecanismos de certificación podrán ser ajustados de con los ajustes que se hagan a los sistemas de información.</p> <p>ARTÍCULO 6º. Focalización Geográfica. Los criterios de focalización de las transferencias monetarias serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS teniendo en cuenta los criterios definidos en el Conpes Social, la incidencia estadística de la pobreza en los territorios, y lo definido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.</p> <p>ARTÍCULO 7º. Doble inclusión. Las transferencias monetarias deben contener tanto en su esencia como en los programas que se definan a partir de estas, el componente de inclusión social y de inclusión productiva, a fin de favorecer la movilidad social de la población. Por lo tanto, todos los programas que se originen de transferencias monetarias deberán articularse entre sí de manera que impulsen la empleabilidad, la formalización, el emprendimiento y la generación de ingresos para los titulares, y sus hogares.</p> <p>Parágrafo: Cada uno de los programas de transferencias monetarias deberán soportar de manera suficiente las acciones ejecutadas en materia de inclusión social y productiva, y llevar el registro de los titulares y sus hogares que accedan a las capacitaciones, formaciones y demás actividades realizadas con este enfoque.</p> <p>ARTÍCULO 8º. Condicionalidades. Las condicionalidades de ingreso, permanencia, y/o salida de los programas de transferencias monetarias, Página 30 de 34 serán determinadas por la entidad que ejecute a el programa, siempre que estén enfocadas en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, sus dimensiones, y promuevan la inclusión social, la inclusión productiva y la movilidad social, del titular de la transferencia como del hogar que este conforma.</p> <p>Parágrafo 1º. Las condicionalidades estarán sujetas tanto a la inclusión social como a la inclusión productiva. En caso de que el programa no contemple de manera suficiente alguno de los componentes, deberá articularse con la oferta de otro programa que los desarrolle.</p> <p>Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional no podrá abstenerse de asignar las transferencias en territorios donde exista ausencia de infraestructura en salud o educativa, que impida al titular y/o al hogar a la familia beneficiario, cumplir con las condicionalidades relacionadas con este tipo de servicios públicos.</p>	<p>Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional incluirá en todas las transferencias la movilidad social que garantice la efectiva superación de la pobreza en del titular de la transferencia y del hogar que este conforma, buscando así la erradicación de la pobreza intergeneracional.</p> <p>ARTÍCULO 9º. Duración de las transferencias monetarias. El DPS, establecerá un tiempo máximo de permanencia del titular de la transferencia o del hogar que este conforma dentro de los programas de transferencias monetarias. Y, que esté ligado a las estrategias de superación de la pobreza, la corresponsabilidad, y al tiempo que se ha determinado podrán superar la condición de pobreza dentro del marco de las acciones determinadas en cada programa para este fin.</p> <p>ARTÍCULO 10º. Uso de las transferencias. Las transferencias serán de uso libre del hogar del titular de estas, en la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, el Gobierno Nacional, mantendrá la capacitación financiera permanente a los hogares, objeto de las transferencias, como parte de los programas de transferencias, sobre el buen uso y administración del dinero.</p> <p>ARTÍCULO 11º. Montos de los incentivos. Serán definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, en Coordinación con la Mesa para la Equidad y según el objetivo de cada programa.</p> <p>Parágrafo 1º. El ajuste de los montos de los incentivos se realizará con base en las cifras del índice de precios al consumidor para los hogares que Página 31 de 34 se encuentren ubicados en los quintiles de menores ingresos, según la metodología que establezca el DANE.</p> <p>Respecto al Parágrafo, se debe indicar que, si bien los montos deben ser analizados por el Ministerio de Hacienda, el DNP y el DPS; también se debe contemplar la Mesa de Equidad, toda vez que es el órgano colegiado en el cual se aprueban este tipo de modificaciones.</p> <p>Parágrafo 2º. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, llevará un registro coordinado, de las transferencias que reciba un mismo titular y/o un mismo hogar con titulares distintos, acorde con los diferentes objetivos de los programas.</p> <p>ARTÍCULO 12º. Inclusión Financiera. El pago de las transferencias monetarias se realizará mediante medios electrónicos y/o servicios financieros, con el objetivo de promover la inclusión financiera de las familias beneficiarias, promover el ahorro, la infraestructura y reducir los costos de financiación, aseguramiento y manejo de recursos del programa.</p> <p>Parágrafo: En los territorios donde persisten dificultades para la inclusión financiera, el uso de los medios de pago antes señalados no sea posible, o se empleen otros mecanismos</p>
<p>diferentes de pagos, el ente territorial en coordinación con el DPS definirá los servicios de pago que hagan llegar de manera efectiva y con seguridad el incentivo a los participantes de las transferencias monetarias.</p> <p>ARTÍCULO 13º. Oferta y Calidad de los Servicios. El Departamento para la Prosperidad Social – DPS, podrá establecer convenios y acuerdos con las diferentes Entidades del Estado, y que permitan garantizar la oferta de servicios ligados a los programas de transferencias, con suficiencia y calidad, para atender la demanda de los beneficiarios según la cobertura geográfica de los programas.</p> <p>Parágrafo 1º. La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá solicitar a los Ministerios a cargo de o relacionados con la prestación de los servicios, las certificaciones y evaluaciones necesarias que acrediten que la prestación de los servicios se está llevando a cabo con los más altos estándares de calidad, que contribuyan al logro de los objetivos de los programas en el largo plazo. Para lo cual también las Superintendencias encargadas velarán por este cumplimiento.</p> <p>Parágrafo 2º. La entidad ejecutora de los programas de transferencias monetarias deberá promover el mejoramiento de la calidad de los servicios, Página 32 de 34 en coordinación con los respectivos Ministerios o Entidades responsables de la prestación de los servicios.</p> <p>Parágrafo 3º. El Departamento para la Prosperidad Social y los Ministerios y/o Entidades responsables de la prestación de los servicios, emitirán un informe anual sobre la calidad y oferta de los servicios prestados relacionados con los objetivos de los Programas de Transferencias.</p> <p>ARTÍCULO 14º. Prestación de los servicios. Los responsables de la prestación de servicios relacionados con los programas de las transferencias serán los responsables directos de garantizar la calidad en la prestación de estos servicios, la cual deberá ser certificada mediante los procedimientos que el Gobierno Nacional ha expedido para tal fin.</p> <p>Parágrafo: Los órganos de control competentes velarán por que los servicios cumplan efectivamente con estas condiciones.</p> <p>ARTÍCULO 15º. Coordinación Intersectorial e Interinstitucional. El Gobierno Nacional, la Mesa de Equidad y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, deberán garantizar la sinergia, la coordinación, la integración, la articulación y el esfuerzo entre los diferentes sectores e instituciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro, que intervienen en los programas de transferencias monetarias, de manera que se aborde de forma</p>	<p>transversal e integral las necesidades de la población vulnerable en condición de pobreza, y pobreza extrema.</p> <p>ARTÍCULO 16º. Registro de beneficiarios. Créese un registro único de titulares de las transferencias y sus hogares como beneficiarios de las transferencias monetarias, que incluya además a sus potenciales beneficiarios. Y que permita entre otras cosas identificar las transferencias que recibe cada titular, y el hogar que este conforma; al igual que permita proponer otras formas complementarias de medición, evaluación e interventoría a los programas ejecutados, favoreciendo así a la toma decisiones de manera oportuna y eficaz.</p> <p>El registro deberá permanecer actualizado anualmente, y tanto el titular como el hogar de este, serán corresponsables de actualizar la información y el DPS de corroborar la veracidad de la misma mediante mecanismos de verificación.</p> <p>Parágrafo 1º. Este Registro será coordinado por el DPS y se desarrollará ajustando los sistemas de información existentes a los requerimientos Página 33 de 34 expuestos en el artículo, más los que se identifiquen en las evaluaciones posteriores, incluyendo el Registro Social de Hogares</p> <p>Parágrafo 2º. El registro deberá contener información completa y suficiente para la posterior evaluación de impacto, lo que requiere de la definición previa de indicadores de medición.</p> <p>Parágrafo 3º. El DPS se encargará de establecer los mecanismos mediante los cuales los titulares de las transferencias y sus hogares podrán actualizar sus datos.</p> <p>Parágrafo 4º. Los registros administrativos deberán ser manejados conforme lo establece la Ley 1581 de 2012 de Habeas Data.</p> <p>ARTÍCULO 17º. Medición del impacto de las transferencias. Los programas de transferencias monetarias establecidos por el Gobierno Nacional deberán indicar el tipo de pobreza que se pretende mitigar y la dimensión efectiva que se pretende atacar, de acuerdo con la medición de la pobreza en Colombia. Así mismo, la medición deberá contener indicadores que respondan a las estrategias de inclusión social y productiva aplicadas en cada programa, y la evaluación previa y sistemática de la efectividad tanto a nivel nacional como territorial, que permita garantizar la mejora continua de los programas.</p> <p>Parágrafo 1º. La definición de indicadores, acciones y metas que se definan deberán estar desagregados por nivel territorial de manera que los esfuerzos puedan ser focalizados en los territorios que presenten falencias en las evaluaciones de impacto, para reducir la inequidad territorial.</p>

Parágrafo 2°. Con el apoyo del Departamento de Planeación Nacional - DNP, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, deberán revisarse, generarse y ajustarse, los indicadores y metas para el seguimiento de los programas de transferencias monetarias.

ARTÍCULO 18°. Rendición de cuentas. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, será responsable de publicar de manera periódica los resultados de los indicadores para que la ciudadanía en general pueda consultarlos a través de los canales digitales propios de la entidad.

De igual manera dará informe a las Comisiones económicas del Congreso, sobre los montos empleados, la evaluación anual de resultados e impactos de las transferencias monetarias.

ARTÍCULO 19°. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D.C. 14 de abril de 2021.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley N°. 089/2020 Senado. "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO GENERAL PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DE ATENCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LEY DE TRANSFERENCIAS PARA SUPERAR LA POBREZA." Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 28 de 14 de abril de 2021. Anunciado el día 13 de abril de 2021, Acta 27 con la misma fecha.

Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA
Presidente

Dra. EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Ponente

Dr. MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Ponente

RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA
Secretario General