

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

Entidad originadora:	Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Desarrollo Social
Fecha (dd/mm/aa):	12/10/2023
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 70 de la Ley 2294 de 2023

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Los artículos 13, 334 y 366 de la Constitución Política, consagran la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, que implica adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, igualmente que protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, asegurando que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, priorizando el gasto público social.

La focalización del gasto social es un instrumento de la política social que da prioridad a la población con mayores necesidades económicas y sociales, y por tanto es un instrumento dentro de una estrategia para disminuir la pobreza y la desigualdad.

La focalización, en general, comprende tres etapas: i) la identificación, en la cual se definen los instrumentos; ii) la selección, donde se definen los criterios de corte que determinan la entrada o salida de un programa; y iii) la asignación, etapa en la cual se entrega el beneficio. Dentro de los posibles instrumentos de focalización se identifican igualmente tres categorías: i) los de focalización individual, que, como el Sisbén, permiten identificar cada una de las personas con características específicas; ii) los de focalización por categoría como la estratificación o las zonas geográficas; y iii) la auto-focalización en la cual las personas se acercan directamente al programa. ¹

Para la primera etapa del proceso de focalización, el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales – Sisben -, es el instrumento vigente desde 1997, y forma parte de los procedimientos por medio de los cuales el Estado asigna y distribuye recursos, a través de la mayoría de los programas sociales en el país.

Actualmente está en vigencia el Sisbén IV, definido en el CONPES 3877 del 5 de diciembre de 2016, “Declaración de importancia estrategia del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios Sisbén IV”, que fue implementado en marzo de 2021 adoptando mejoras tecnológicas, operativas y metodológicas derivadas de la evaluación de la versión anterior del Sisbén. Uno de los problemas identificados, fue la desarticulación de las bases de datos/registros administrativos de las diferentes entidades, incluyendo el Sisbén, que dificulta tener información de calidad, actualizada y validada, de la población para mejorar los procesos de focalización de los programas sociales y la asignación del gasto.

Por lo anterior, el Conpes planteó la actualización y validación de la información reportada por los hogares en Sisbén, a través de Registros Administrativos de otras entidades, además de la integración de información de los beneficios recibidos por persona, lo que permitiría mejorar la asignación del gasto social, evitando duplicidades en la entrega o complementando las intervenciones para obtener efectos positivos en las condiciones de vida de los hogares, además de la identificación de población no cubierta que por su situación debería ser atendida por los programas sociales.

De acuerdo con lo anterior, se hizo necesaria la estructuración de una plataforma interoperable de información entre el Sisbén y los programas sociales, que permitiera optimizar los procesos de verificación, validación y actualización de la información registrada y unificar la información poblacional (caracterización socioeconómica y beneficios recibidos por persona), que mejoren los procesos de focalización y contribuya en la eficiencia del gasto social. De esta manera se planteó la construcción del Registro Social de Hogares que pudiera integrar la información poblacional, geográfica, territorial y de la oferta social, con un alcance mayor del Sisbén, en términos de la cobertura, ya que el RSH contendría a toda la población del país con un documento vigente.

Con la declaración de emergencia como consecuencia del COVID-19, fue necesario acelerar la conformación de una Base Maestra, que sería el primer avance en la estructuración del Registro Social de Hogares. La Base Maestra integró el Sisbén III y Sisbén IV además de otros registros administrativos de programas sociales (transferencias monetarias como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, entre otros), con el propósito de identificar la población no cubierta por estos programas, y con ello focalizar el programa Ingreso Solidario como una transferencia monetaria de emergencia dirigido a la población pobre y vulnerable que vieron afectados sus ingresos por las medidas de aislamiento.

En la actualidad el RSH, viene en un proceso de consolidación, integrando registros administrativos que han permitido complementar la información de más de 55 millones de personas identificadas en el instrumento a partir de 32 bases de datos nacionales que comprenden información de identificación, caracterización de la población y vulnerabilidades; e información de acceso a programas sociales. Adicionalmente, se ha realizado el proceso de mapeo de oferta territorial, identificando más de 1.800 bases de programas municipales y departamentales, de las cuales ya hacen parte del registro alrededor de 400.

Las fuentes nacionales que actualmente hacen parte del Registro Social de Hogares son:

- Archivo Nacional de Identificaciones- Registraduría Nacional del Estado Civil

- Tarjetas de Identidad- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Registros Civiles- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Registro Único de Víctimas- Unidad para las Víctimas
- Base de Datos Única de Afiliados - Ministerio de Salud y Protección Social
- Permiso Especial de Permanencia- Migración Colombia
- Permiso de Protección Temporal- Migración Colombia
- Cédula de Extranjería- Migración Colombia
- Salvoconductos- Migración Colombia
- Sisbén IV- Departamento Nacional de Planeación
- Sistema de Matrículas (SIMAT)- Ministerio de Educación
- Sistema Nacional de Información de la Educación Superior- Ministerio de Educación
- Plan de Alimentación Escolar- Ministerio de Educación
- Beneficiarios de Créditos Educativos- ICETEX
- Saber 11- ICFES
- Saber Pro- ICFES
- Saber T&T- ICFES
- Sistema de Información Cafetera - SICA- Federación Nacional de Cafeteros
- Generación E- Ministerio de Educación
- Ser Pilo Paga- Ministerio de Educación
- Formulario de Inscripción Sujetos de Ordenamiento - FISO Persona Natural- Agencia Nacional de Tierras
- Formulario de Inscripción Sujetos de Ordenamiento - FISO Beneficiarios- Agencia Nacional de Tierras
- Colocaciones de créditos de fomento desembolsados a productores- FINAGRO
- Familias en Acción (Histórico) - Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- Ingreso Solidario (Histórico)- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- Colombia Mayor- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- Compensación de IVA- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- RESA (Inclusión productiva)- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- FEST (Inclusión productiva)- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- Mi Negocio (Inclusión productiva)- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- IRACA (Inclusión productiva)- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- Índice de Propietarios- Supernotariado y Registro

Se ha identificado que tener una base de este tipo tendría beneficios como: (i) reducción de costos administrativos y mejoras en eficiencia y sostenibilidad a largo plazo; (ii) fortalecimiento de los registros en monitoreo, evaluación y supervisión; reducción del fraude en los beneficios entregados; prevención o reducción de beneficios duplicados; (iii) seguimiento de los plazos y criterios de graduación de beneficiarios; movimientos de beneficiarios entre programas sociales; (v) unificación de la focalización; y (vi) respuestas más efectivas ante las emergencias (Rao, 2013).

Con la consolidación progresiva del Registro Social de Hogares y de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 2294 de 2023, ley del Plan Nacional de Desarrollo, el RSH será la principal fuente de información para la conformación del Registro Universal de Ingresos (RUI). El RUI reemplazará la clasificación que actualmente realiza Sisbén IV, dando el paso a la universalidad (pasar de 34 millones de personas que tiene actualmente Sisbén IV a más de 55 millones de personas) y a la verificación de la información declarada a partir de registros administrativos contenidos en el RSH.

El artículo 70 de la Ley 2294 de 2023 "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022- 2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA", menciona lo siguiente:

Artículo 70°. REGISTRO UNIVERSAL DE INGRESOS. *Créese el Registro Universal de Ingresos -RUI- administrado por el Departamento Nacional de Planeación DNP- con el propósito de determinar la focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social.*

Para la consolidación del Registro Universal de Ingresos -RUI-, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- podrá usar los datos recopilados de fuente primaria de los que se alimenta el Registro Social de Hogares -RSH-, así como la autodeclaración de información de ingresos y socioeconómica de personas y hogares. La autodeclaración se realizará a través de los instrumentos que disponga el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, y el tratamiento de la información allí contenida se administrará de conformidad con lo previsto en las Leyes 1266 de 2008, 1581 de 2012, 1712 de 2014, 2157 de 20210 las normas que las modifiquen.

Para efectos de la gestión y actualización del RUI, cuando el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, en ejercicio de las funciones previstas en el presente artículo requiera información de entidades públicas o privadas, no le será oponible el carácter reservado de la información de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En todo caso el Departamento Nacional de Planeación -DNP- debe asegurar la reserva de las informaciones y documentos que llegue a conocer.

En desarrollo del inciso anterior, y sin perjuicio de lo previsto en los artículos 18 y 19 de la Ley 1712 de 2014, previa la celebración de un convenio que garantice la reserva y la integridad de la información y solo para los fines previstos en el presente artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- compartirá con el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, la información de las declaraciones tributarias, aduaneras y cambiarias, información exógena y la información del sistema de factura electrónica de que trata el artículo 616-1 del Estatuto Tributario.

El algoritmo para la estimación de ingresos y toda la información que integra el Registro Universal de Ingresos -RUI- y el Registro Social de Hogares -RSH- son reservados. El Gobierno nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación reglamentará el Registro Universal de Ingresos -RUI- asegurando la simplicidad, accesibilidad, interoperabilidad y el uso de herramientas tecnológicas para el reporte.

La información del Registro Universal de Ingresos -RUI-, se actualizará permanentemente de acuerdo con la periodicidad con que se actualicen los registros, la cual no superará la vigencia de un (1) año.

Corresponde a las entidades territoriales gestionar la información de fuente primario de escala territorial que de acuerdo con las condiciones previstas por el DNP deba reportarse en el Registro Social de Hogares. *El Gobierno nacional determinará el plazo en el que el Registro Universal de Ingresos RUI- será el único instrumento de focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social. Antes de ese plazo, el Registro Universal de Ingresos -RUI- será un instrumento complementario a los existentes dispuestos para estos fines y por lo tanto deberá guardar consistencia con los mismos y con los criterios de focalización existentes.*

Lo dispuesto en este artículo se sujetará a las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

El RUI tiene como propósito contar con la información de los ingresos de todos los hogares del país, y con ello determinar el acceso a subsidios. Se espera que con el cruce automatizado de registros en el Registro Social de Hogares capture datos sobre todo tipo de hogares, especialmente, de los hogares pobres y de aquellos que tienden a ser particularmente vulnerables debido a su naturaleza (como, por ejemplo, personas sin hogar, desplazados internos y otras poblaciones víctimas del conflicto armado) cuya información tradicionalmente se ha gestionado a través de un sistema de base de datos independiente.

Es importante tener en cuenta que el RUI implementará de manera gradual la verificación del reporte de ingresos de los hogares, o su estimación en los casos para los cuales no se encuentre información en los registros administrativos, aprovechando la riqueza de información existente e identificando las necesidades de información futuras en el marco del Registro Social de Hogares.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El ámbito de aplicación del decreto es de alcance nacional y se dirige entidades nacionales y territoriales a cargo de programas sociales que utilizan herramientas de focalización para la identificación de sus potenciales beneficiarios, y municipios y distritos que tienen la competencia de implementar el Sisbén o la herramienta que haga sus veces, será aplicado por el Departamento Nacional de Planeación, y las demás entidades que administren programas sociales e integren el Registro Social de Hogares RSH

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos necesarios para garantizar la cumplida ejecución de las leyes.

A su vez el artículo 70 de la Ley 2294 de 2023, crea el Registro Universal de Ingresos.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 que desarrollan los componentes del Sistema General de Participaciones, así como las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, por las cuales se expiden los Planes Nacionales de Desarrollo 2014-2018 y 2018-2022, respectivamente, se encuentran vigentes. Cabe señalar, que, la Ley 1955 de 2019 estableció en el párrafo primero de su artículo 336 que los artículos 231, 232, 233, 234 y 235 de la misma Ley, que modificaron la Ley 715 de 2001, entrarían en vigor a partir del 1° de enero de 2020, por lo que son disposiciones que a la fecha se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de Decreto adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción):

N/A.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales:

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015 y el artículo 1 de la Resolución 1022 de 2017, el proyecto de Decreto fue publicado en la sección de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página web del Departamento Nacional de Planeación para conocimiento de los ciudadanos y grupos de interés el _____ por quince (15) días calendario, plazos considerados razonables y ajustados a la necesidad de la regulación, relacionados con las modificaciones puntuales realizadas, tales como: (i) ajustes a los considerandos

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA [VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

Las publicaciones realizadas, así como sus documentos de soporte pueden ser consultados en el siguiente enlace:

- <https://www.dnp.gov.co/DNPN/normativa/proyectos-de-normatividad>

4. IMPACTO ECONÓMICO

Esta herramienta, aún no cuenta con un estudio de impacto fiscal, sin embargo, como fuente de consulta se menciona, un estudio elaborado por el Banco Mundial durante el año 2021, que realizó estudios de acompañamiento al DNP en el diseño del RSH para identificar los beneficios del uso del Registro Social de Hogares, el cual servirá de fuente para el RUI.

Para el mencionado estudio, fueron considerados tres tipos generales de beneficios de corto plazo. El primero de ellos es el ahorro de costos (o costos evitados) derivado de la reducción en los errores de inclusión luego de la implementación del registro social, por vía de una mejora en la focalización de los principales programas sociales del Gobierno. El segundo tipo de beneficio económico corresponde al ahorro en los costos de barrido del Sisbén -incurridos tanto por el Gobierno Nacional como los Gobiernos Locales-, derivado del cumplimiento en los indicadores de interoperabilidad y dinamismo de la información. Finalmente, el tercer tipo de beneficio corresponde al ahorro en tiempo que experimentan los ciudadanos a la hora de actualizar sus datos ante el Sisbén y los programas sociales, derivados de la implementación del portal ciudadano de consulta y trámites ante el registro social.

La implementación de un RSH permitirá contar con información actualizada y de mejor calidad que refleje adecuadamente y de forma dinámica la situación socioeconómica de los hogares. Como resultado, se reducirá el número de personas no pobres identificadas como potenciales beneficiarios de los programas sociales (errores de inclusión); y también el número de hogares pobres que no están identificados como potenciales beneficiarios de los programas sociales (error de exclusión). La caída en los errores de inclusión y de exclusión en las bases de datos de potenciales beneficiarias que genera el RSH, ofrece información más precisa y de mejor calidad a los programas sociales, lo cual mejora su focalización en el corto plazo y permite una asignación de beneficios más efectiva en el largo plazo. A partir de este estudio se pueden concluir tres conclusiones principales acerca de los beneficios de la implementación del Registro Social de Hogares:

1. Ahorro de costos (o costos evitados) derivado de la reducción en los errores de inclusión luego de la implementación del registro social, por vía de una mejora en la focalización de los principales programas sociales del Gobierno.
2. Beneficio económico correspondientes al ahorro en los costos de barrido del Sisbén -incurridos tanto por el Gobierno Nacional como los Gobiernos Locales-, derivado del cumplimiento en los indicadores de interoperabilidad y dinamismo de la información.
3. Ahorro en tiempo que experimentan los ciudadanos a la hora de actualizar sus datos ante el Sisbén y los programas sociales, derivados de la implementación del portal ciudadano de consulta y trámites ante el registro social.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Para el presente proyecto de decreto no se requiere de disponibilidad presupuestal, no tiene impacto en el Presupuesto General de la Nación (PGN) y no genera impacto fiscal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto de Decreto no genera de manera directa un impacto medioambiental o un impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación.

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

N/A.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de	N/A

	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA <i>[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]</i>
--	--

Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:

[Versión preliminar]

CLAUDIA PATRICIA GÁLVIS

**Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de
Planeación**

[Versión preliminar]

HORACIO CORAL DÍAZ

**Director de Desarrollo Social
Departamento Nacional de
Planeación**