

Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación

En cumplimiento del Decreto 1081 de 2015 artículo 2.1.2.1.14. Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del presidente de la República

Datos básicos

Nombre de la entidad	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL		
Responsable del proceso	DIRECCIÓN DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS		
Nombre del proyecto de regulación	"Por medio de la cual se regulan los costos operativos del programa Ingreso Solidario"		
Objetivo del proyecto de regulación	Regular los costos operativos y/o tarifas a reconocer a las entidades financieras u otros operadores que participen en la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas del programa Ingreso Solidario		
Fecha de publicación del informe	12/02/21		
Descripción de la consulta			
Tiempo total de duración de la	15 días		
Fecha de inicio	27/01/21		
Fecha de finalización	11/02/21		
Enlace donde estuvo la consulta pública	https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/normativa/proyectos-actos-administrativos/ ;		
Canales o medios dispuestos para la difusión del proyecto	Pagina Web		
Canales o medios dispuestos para la recepción de comentarios	Correo electrónico: observaciones@prosperidadsocial.gov.co		

Resultados de la consulta

Número de participantes	1				
Número total de comentarios recibidos	3				
Número de comentarios aceptados	0		%	0%	
Número de comentarios no aceptados	3		%		
Número total de artículos del proyecto	2				
Número total de artículos del proyecto con comentarios	1		%	50%	
Número total de artículos del proyecto modificados	0		%	0%	

Consolidado de observaciones y respuestas

No.	Fecha de	Remitente	Observación recibida	Estado	Consideración desde entidad
1	11/02/21	Vicepresidencia Jurídica ASOBANCARIA	<p>1.Comentarios generales</p> <p>En primer lugar, resulta de gran importancia tener en cuenta que el Programa de Ingreso Solidario fue la reacción inmediata del Estado ante las desafortunadas circunstancias que vivió la población vulnerable en medio de la coyuntura generada por el COVID-19. Sin embargo, actualmente ya existen mecanismos, procesos, productos financieros -de vinculación simplificada- y un régimen de contratación especial para este tipo de entregas de recursos, como el instrumento de Agregación de Demanda de Colombia Compra Eficiente, a través del cual se hacen las entregas de transferencias monetarias en los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción.</p> <p>Este régimen de contratación especial permite la libertad de empresa y da garantía de competencia entre los partícipes que hoy prestan el servicio financiero de entrega de subsidios; por lo tanto, se recomienda emplear para el programa Ingreso Solidario el mismo mecanismo creado por la agencia Colombia Compra Eficiente.</p>	No aceptada	<p>El programa Ingreso Solidario se implementa con recursos que administra el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en donde el régimen de contratación es de Derecho Privado por lo que el mecanismo creado por Colombia Compra Eficiente no aplica para el caso del Programa Ingreso Solidario. En ese sentido, el Decreto Legislativo 444 de 2020 en su artículo 6º se indica lo siguiente:</p> <p>ARTÍCULO 6. Administración del Fondo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará el FOME, con plena observancia de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y de forma independiente a los demás fondos y recursos administrados por el mismo.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará los trámites contractuales, contables, presupuestales y demás propios de la administración del Fondo, a través de sus dependencias competentes los procesos de contratación que se realicen en la ejecución de estos recursos se regirán por el derecho privado. (Subraye fuera del original)</p> <p>Adicionalmente, las entidades que entregan los recursos del por el Programa Ingreso Solidario son las Entidades Financieras en las cuales los beneficiarios tienen productos de depósito activos. Seleccionar bancos distintos a los que tienen actualmente los beneficiarios, requeriría un gran esfuerzo para bancarizar a la población durante el corto tiempo que resta del programa.</p>
2	11/02/21	Vicepresidencia Jurídica ASOBANCARIA	<p>2.Comentarios puntuales al Proyecto</p> <p>Por otra parte, y sin perjuicio de lo expuesto, en el evento que se considere oportuno continuar con el Proyecto de Resolución, se recomienda tener en cuenta a efectos de establecer los montos máximos a pagar por parte del DPS a las entidades financieras y/o a los otros operadores que participan en la operación del programa Ingreso Solidario, todos los aspectos relacionados con la disposición de tales recursos, ya que en los Considerandos del Proyecto única y exclusivamente se realiza un recuento normativo sobre el depósito de los recursos objeto de las transferencias monetarias no condicionadas en el producto financiero del beneficiario. Por tanto, resulta de vital importancia que se evalúe el panorama completo en relación con la entrega de tales recursos, que realmente culmina con la disposición del dinero por parte del beneficiario.</p> <p>En este orden de ideas, se recomienda establecer y desarrollar los siguientes aspectos en el Proyecto de Resolución, a efectos de proporcionar eucuanidad a la actividad que despliegan los actores que participan en la atención de la población más vulnerable.</p> <p>Costos operativos entrega y disposición de recursos</p> <p>De la lectura de los Considerandos y del documento denominado "Formato Memoria Justificativa" se observa que, aparentemente, no se adelantó un análisis económico para sustentar el Proyecto. Al respecto, cabe recordar que el 1 de septiembre de 2020, la Sala Cuarta Especial de Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad ejercido respecto a la Resolución 0975 de 2020, que fijaba también las tarifas para el Programa Ingreso Solidario, declaró la nulidad de las expresiones "mil pesos (\$1.000)" "mil novecientos pesos (\$1.900)" y "dos mil trescientos pesos (\$2.300)" contenidas en el artículo 4º de la citada Resolución, por considerar que no se tuvieron en cuenta "elementos de juicio suficientes para definir si los montos son justos o no, o si por lo menos tienen el sustento técnico propio de las decisiones económicas de esa estirpe que propenden por la gestión oportuna y adecuada de los recursos públicos".</p> <p>En efecto, las tarifas fijadas no tienen en cuenta los costos reales en que incurrían las entidades financieras para prestar los servicios intervinientes, como tampoco las difíciles circunstancias que enfrentan las entidades financieras para movilizar el efectivo durante la pandemia, como la compra de efectivo al Banco de la República y los altos costos en transporte -por la reducción de la movilidad-, los cuales, durante la primera etapa de la pandemia ocasionaron un aumento considerable de costos e incluso, en algunos casos superaron el valor establecido por el Gobierno Nacional por comisiones o servicios</p>	No aceptada	<p>Costos operativos entrega y disposición de recursos. Para dar respuesta a este comentario en primer lugar se adjunta el estudio de tarifas y de análisis económico realizado por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera -URF- que tiene en cuenta todos los variables mencionadas en la observación para la definición de las tarifas del programa Ingreso Solidario. Con respecto a la observación referente a la decisión de la Sala Cuarta Especial de Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto a la Resolución 0975 de 2020 es pertinente mencionar que El 1 de septiembre de 2020, la Sala Cuarta Especial de Decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad ejercido respecto de la Resolución referida declaró:</p> <p>PRIMERO. DECLARAR que la RESOLUCIÓN 975 DE 6 DE ABRIL DE 2020, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encuentra ajustada a derecho en relación con los aspectos analizados en el presente provido; salvo las expresiones "mil pesos (\$1.000)" "mil novecientos pesos (\$1.900)" y "dos mil trescientos pesos (\$2.300)" contenidas en el artículo 4, respecto de las cuales se DECLARA LA NULIDAD. Que de las consideraciones tenidas en cuenta por el alto tribunal para declarar la nulidad de las expresiones "mil pesos (\$1.000)" "mil novecientos pesos (\$1.900)" y "dos mil trescientos pesos (\$2.300)" contenidas en el artículo 4 de la Resolución 975 del 6 de abril de 2020, se tienen:</p> <p>"32. No ocurre lo mismo con las tasas fijadas en el artículo 4 de la Resolución 975 de 2020 para los costos operativos debidos a las entidades financieras por su participación en el proceso de dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas, cuyo impacto económico y presupuestal no se encuentra debidamente justificado y, por tanto, expuesto en los términos de transparencia y publicidad que se prescriben en el ejercicio de la función administrativa, y tampoco es viable inferir—bajo una comprensión sistemática o cualquier otra— en qué manera coadyuara a la realización de los fines del Estado. (...) 235. Conviene aclarar que la Sala, en armonía con lo expuesto, no encuentra legal la existencia de un "costo operativo" propiamente dicho, lo que se extrae es el fundamento de su quantum, de cara a las exigencias de la técnica de producción de actos administrativos por parte de órganos de la Rama Ejecutiva en el nivel central, así como de los principios de transparencia y publicidad, como presupuestos de la protección del patrimonio público y el ejercicio del control ante la arbitrariedad. 236. Se estima que existe un equilibrio compensatorio en relación con el grado de dificultad de la disposición, que justifica la existencia de una discriminación en los tres valores mencionados. Sin embargo, a juicio de esta Colegiada no existen criterios objetivos que permitan concretar tales costos en el marco considerativo (...) 239. En este punto de la discusión, se itera por la Sala que no está en tela de juicio la existencia de un pago en general, sino el quantum de los costos operativos que se pretenden remunerar. La necesidad de un referente objetivo que permita delimitar la validez jurídica de la oscilación remuneratoria que el Ministerio basó entre \$1.000 y \$2.300 por beneficiario en mensualidad (...) 242. En este caso, no se cuenta con los elementos de juicio suficientes para definir si los montos son justos o no, o si por lo menos tienen el sustento técnico propio de las decisiones económicas de esa estirpe que propenden por la gestión oportuna y adecuada de los recursos públicos, pues, del contenido de lo dispuesto en el manual operativo se tiene que este es posterior a la RESOLUCIÓN 975 DE 2020 que fundamenta su expedición, art. 5), por ende tales criterios se vislumbran como explicativos y no como de sustento previo." Subrayado y negrita fuera del texto para destacar: "Que el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011, establece que: "Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conlleva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o el acto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la evasión o suspensión." Que el 26 de octubre de 2020, mediante oficio de radicación URF-C-2020-00046 el Director de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera -URF- envió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el estudio técnico de las tarifas del programa Ingreso Solidario, en donde señaló: "Con el fin de elaborar la resolución mediante la cual se fijan las tarifas a favor de las entidades financieras participantes en el Programa Ingreso Solidario, remito el estudio técnico que sirvió como fundamento para determinar el valor de estas tarifas dependiendo del mecanismo de dispersión utilizado por las entidades financieras para dispersar las transferencias monetarias no condicionadas a los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario." Que, en el referido estudio, la URF emitió 6 puntos fundamentados para sustentar la fijación de las tarifas a favor de las entidades financieras participantes en el Programa Ingreso Solidario, así: "1. Introducción. 2. Referencia Internacional y local. 3. Costos del esquema de dispersión del Programa Ingreso Solidario. 4. Tarifas de distribución del programa Ingreso Solidario. 5. Comisiones y tarifas por retiros y disposición de recursos, y 6. Bibliografía, de las cuales se destaca: "1. Costos del esquema de dispersión del programa Ingreso Solidario (...) Las tarifas del Programa Ingreso Solidario son una contra prestación a los costos en los que incurre una entidad financiera al realizar la dispersión y los cuales se pueden agrupar en dos categorías: i) gastos de envío/entrega, que incluyen costos de los procesos de contacto, vinculación y validación de identidad del beneficiario, y ii) gastos de depósito o pago, los cuales incluyen los costos de traslado de recursos y las comisiones de retiro en cajeros, oficinas o corresponsales. A continuación, se detalla la estructura de costos prevista para cada tipo de dispersión. a) Beneficiarios bancarizados (...) Para efectos de la construcción de los costos se utilizó como referente el mencionado estudio, no obstante que la emergencia sanitaria y las reglas de confinamiento, han elevado dichos costos operativos al ser más complejo el transporte físico del efectivo y garantizar la actividad de los corresponsales, al ser estos tendientes a disminuir que en algunos casos no han podido abrir sus negocios al público. De esta manera, para este primer grupo de beneficiarios se</p>

		<p>financieros por concepto de transferencias monetarias no condicionadas.</p> <p>En otras palabras, las entidades financieras recibieron como ingreso por una transacción de depósito en un producto financiero hasta \$1.900 pesos por cada abono. Sin embargo, al momento de disponer el beneficiario del subsidio en canales de terceros, el costo del retiro fue mayor al valor recibido por la operación, con tendencia a incrementar la desproporción costo vs. ingreso cuando el beneficiario fraccionaba el retiro de su subsidio en varias transacciones.</p> <p>En tal medida, amable y respetuosamente se sugiere adelantar un análisis económico sobre tales costos, en el que se tomen en cuenta las variables, eventos y fórmula de cálculo, que definirán en forma objetiva los montos a pagar por parte del DPS a las entidades financieras que participan en el Programa, de tal forma que exista la posibilidad de equilibrar los costos que genera este tipo de operaciones frente al máximo ingreso que el DPS estima que reconocería como tarifa.</p> <p>Información a los beneficiarios</p> <p>Adicionalmente, se recomienda realizar una campaña de información a los beneficiarios del Programa acerca de la existencia de productos destinados para la recepción de subsidios en el mercado financiero, como los depósitos de bajo monto, cuya apertura no tiene costo, y que facilitan la administración de la entrega de las transferencias monetarias.</p> <p>Además, sería oportuno que se permita a la entidad financiera establecer un canal gratuito, a su elección, para que el beneficiario pueda disponer de los recursos recibidos por parte del Estado. De esta manera, la ecuación del contrato puede estabilizarse y se aprovecharía de mejor forma la infraestructura del sector financiero, frente a lo cual se sugiere incluir el siguiente aparte en el Artículo 1º "Costos operativos" del Proyecto de Resolución:</p> <p>"Las entidades financieras vincularán a los beneficiarios a través de productos diseñados para recibir subsidios del Gobierno, preferiblemente, y establecerán un canal gratuito para los retiros de dinero en efectivo. Las entidades financieras informarán a los beneficiarios los demás canales que pueden emplear para disponer de tales recursos, el número de retiros gratuitos mensuales y los costos por los retiros adicionales."</p> <p>Por otra parte, se recomienda también informar a los beneficiarios, clientes de las entidades financieras que participan en la operación del programa Ingreso Solidario, que pueden disponer de los recursos recibidos en sus productos financieros ya sea electrónicamente o en efectivo, destacando que, cuando deciden hacerlo de manera electrónica, están aportando a la dinamización del ecosistema financiero electrónico creado para los colombianos, lo cual significa ahorro en tiempos para los</p>	<p>El punto de partida de esta observación es el hecho de que los costos de transacción y recepción presentados en la disposición de la transferencia de beneficiarios no condicionados, vinculados por medio digitalizado [...] Por lo anterior, el costo de empujamiento digital para este proceso de disposición se estimó en \$1.400. El costo de disposición para este segundo grupo se mantuvo en el mismo valor determinado para los beneficiarios bancarizados y que suma \$500 según lo descrito en el punto anterior. De esta manera se definió una tarifa de remuneración de \$1.900 para este segundo grupo de beneficiarios. c) Transferencia a beneficiarios pagados a través de medios presenciales (...). Por último, en el caso de los beneficiarios que van a ser pagados mediante un proceso de giro bancario se determinó la siguiente estructura de costos. Dicho grupo se compone principalmente de beneficiarios ubicados en zonas rurales para lo cual se acordó que el mecanismo más idóneo sería pagar a través de la red del Banco Agrario. Como el banco no dispone de una cuenta de trámite simplificada, se decidió que el mecanismo de pago fuese un giro bancario. Esto supone la validación de la identidad del beneficiario en el punto de pago, verificación de su calidad de beneficiario por medio de la consulta de una base de datos dispuesta por el banco con este fin y, finalmente, la entrega de efectivo correspondiente al pago. El costo de dicho proceso se estimó en \$300, a partir de la tarifa cobrada por la consulta general en las centrales de información. El Banco Agrario de Colombia realizó esta operación de forma primordial a través de redes de corresponsales, las cuales en este caso cobran una tarifa superior a la simple disposición del efectivo y que según lo informado por el banco cuesta como mínimo \$2.000 pero puede variar dependiendo del municipio del pago y del monto a pagar. Por lo anterior, considerando el costo de validación y de disposición, la tarifa de remuneración para esta tipología de pago presencial se estimó en \$2.300. Que la Secretaría Técnica del Comité de administración del fondo de mitigación de emergencias – FOME presentó el uso de los recursos con cargo al FOME para aprobación del Comité en la primera sesión llevada a cabo el 30 de abril de 2020. En el acta de dicha sesión del Comité se detallan los compromisos de gasto del rubro de ayuda social. En particular, se hace alusión a los recursos aprobados para el Programa Ingreso Solidario, los cuales asciende a \$485.000.000.000 por giro, considerando la necesidad y relevancia de mantener y fortalecer programas de asistencia a la población vulnerable con ocasión del COVID-19. Este valor tiene en cuenta el subsidio individual de cada giro por \$100.000 a los tres (3) millones de hogares, el cual asciende a \$480.000.000.000, y el costo asociado a la tarifa de remuneración promedio, el cual consta de \$5.000.000.000. Que las tarifas fijadas mediante esta resolución y justificadas en el estudio técnico de fiscal de las tarifas del Programa Ingreso Solidario que elaboró la URF permiten contar con un programa de asistencia social relativamente menos costoso y con menor impacto fiscal. En efecto, según el estudio de la URF: "Según un estudio de 2014 los costos operativos de los programas sociales en Haití, Kenia, Filipinas y Uganda oscilan entre 1% y 4% del monto del subsidio, y cuando el pago de hace en efectivo el costo aumenta hasta un 11% (CGAP, 2014). En el caso de países de la región como Brasil y México, el costo de los esquemas de pagos sociales es inferior al 2,0% del valor del subsidio (DNP, 2020). En Colombia, el costo operativo del programa de Familias en Acción ha variado entre el 4% y el 15% del subsidio que reciben los hogares. Aunque en los últimos años este valor ha disminuido, actualmente la tarifa promedio es de \$3.500, con un rango que oscila entre \$2.500 y \$4.500, dependiendo del municipio (DNP, 2020). A su vez, el reciente programa de devolución del IVA igualmente aplica una tarifa de contraprestación a las entidades financieras que va de \$4.500 a \$5.000 por transacción (DNP, 2020)." Que teniendo en cuenta los valores antes mencionados, el valor asociado a la tarifa promedio se estimó en \$1.667. Es decir, se asumió un costo operativo promedio de 1% como preparación del valor del programa. Esto indica que los costos operativos del Programa Ingreso Solidario no solo son menores en comparación con los programas en otros países, sino que también son menores que los costos de los programas sociales con que cuenta el Gobierno nacional al momento de la creación del Programa Ingreso Solidario. Que la fijación de tarifas permitió una sustancial reducción del costo operativo del programa y a su menor impacto presupuestal del FOME que de otra manera no hubiera sido posible. Si el Programa Ingreso Solidario hubiera operado bajo el estándar del programa Familias en Acción, es decir con un costo operativo del 4%, superando el menor valor, el costo operativo del programa hubiese sido un 3% más costoso. Es decir, el costo por giro hubiese sido de \$19.200.000.000, una cifra mayor en \$14.200.000.000 de los costos operativos del Programa Ingreso Solidario bajo el estándar establecido en esta resolución. Que las autorizaciones otorgadas corresponden a los recursos necesarios para realizar las transferencias a los beneficiarios identificados por el Departamento Nacional de Planeación. En adición, no presenta impacto fiscal adicional, toda vez que este es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2029. Que teniendo en cuenta que en este momento se cuenta con el estudio técnico y pormenorizado, mediante el cual se establecen los criterios objetivos y de justificación para la fijación de las tarifas que se pagan a las entidades financieras que participan en la disposición de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario, quantum de los costos operativos y la justificación del impacto presupuestal que la medida conlleva, se tiene que los fundamentos legales que originaron la nulidad de las expresiones "mil pesos (\$1.000)" "mil novecientos pesos (\$1.900)" "dos mil novecientos pesos (\$2.300)" contenidas en el artículo 4 de la Resolución 975 del 2020 desaparecieron, razón por la cual y de conformidad con el artículo 237 del OPACA se hace necesaria y pertinente la expedición de la presente Resolución a fin de fijar el valor de esos costos operativos, con el propósito de como lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia antes referida: sufragar el pago de dichas tarifas en desarrollo del equilibrio compensatorio que el servicio genera.</p>
3	11/02/21 Vicepresidencia Jurídica ASOBANCARIA	3. Cuestionario de Abogacía de la Competencia	No aceptada
<p>Si bien en el numeral 3.5 "Circunstancias jurídicas adicionales" de la memoria justificativa se indica que "se analizó si el proyecto de regulación podría tener un impacto en la libertad de competencia en el mercado del sector financiero para lo cual se diligenció el cuestionario que la SIC pone a disposición para tal fin", se observa que únicamente se adjuntó el "Cuestionario de Abogacía de la Competencia" pero no se rindió, a la fecha de la publicación para comentarios de este Proyecto, el concepto jurídico por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC, tal como se precisa en el mencionado formato al establecer que "N.A." no aplica. En consecuencia, se recomienda evaluar si solo se requiere diligenciar el cuestionario, o resulta necesario el acto administrativo de dicha Superintendencia en el que se valide la no afectación al derecho a la competencia.</p>		<p>Para dar respuesta a esta observación es pertinente mencionar que realizada la evaluación sólo se requiere diligenciar el cuestionario y no requiere concepto jurídico por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC por no afectar el derecho a la competencia. Esta resolución pretende incentivar a más proveedores a competir en el mercado sin establecer diferencias entre los actuales operadores y los nuevos que puedan participar.</p>	
<p>LUCY EDREY ACEVEDO MENESES - JEFE OAJ PROSPERIDAD SOCIAL</p>			
<p>Nombre y firma del responsable de la dependencia interna o del Jefe Jurídico de la entidad originadora de la norma o quien haga sus veces</p>			