

## RESOLUCIÓN 278 DE 2021

(febrero 15)

Diario Oficial No. 51.598 de 24 de febrero de 2021

### DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

Por medio de la cual se regulan los costos operativos del programa Ingreso Solidario.

#### LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - PROSPERIDAD SOCIAL,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto Legislativo número 518 de 2020, el Decreto Legislativo número 812 de 2020, el artículo 2.7.1.1.8. del Decreto número 1084 de 2015, el artículo 10 del Decreto número 2094 de 2016, y el Decreto número 1690 de 2020,

#### CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020 se creó el Programa Ingreso Solidario mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA), por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020.

Que el artículo 1o del Decreto Legislativo número 518 de 2020 establece, entre otras cosas, lo siguiente:

“(…) Con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerá igualmente el monto de los recursos a transferir, la periodicidad de transferencias y mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas”.

Que el artículo 5o del mencionado decreto regula lo siguiente:

“Artículo 5o. Intervención de tarifas. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá fijar los precios y tarifas correspondientes a los productos y servicios que ofrezcan las entidades financieras, sistemas de pago y operadores móviles, en el marco de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1o del presente Decreto Legislativo.

Los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias de las que trata el artículo 1o del presente Decreto Legislativo.”

Que mediante el artículo 5o del Decreto Legislativo número 812 de 2020, se estableció que el Programa de Ingreso Solidario será administrado y ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Que mediante el Decreto número 1690 de 2020 se reglamenta el artículo 5o del Decreto Legislativo número 812 de 2020 sobre la administración, ejecución y operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor –Colombia Mayor–, el esquema de compensación del Impuesto sobre las Ventas (IVA), el Programa de Ingreso Solidario y se dictan otras disposiciones.

Que el artículo 1o del Decreto número 1690 de 2020 adiciona la Parte 7 al Libro 2 del Decreto número 1084 de 2015, en especial el artículo 2.7.1.1.8 en el que se establece lo siguiente:

“Artículo 1o. Adición de la Parte 7 al Libro 2 del Decreto número 1084 de 2015. Adiciónese la Parte 7 al Libro 2 del Decreto número 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, la cual quedará así:

(...) ARTÍCULO 2.7.1.1.8. Tarifas. En virtud de las competencias de administración y ejecución del Programa Ingreso Solidario de que trata el parágrafo 3 del artículo 5o del Decreto Legislativo 812 de 2020, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ejercerá lo establecido en el artículo 5o del Decreto Legislativo 518 de 2020. (...)"

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 ordenó: "Primero. Declarar que la Resolución número 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 proveído: **salvo las expresiones "mil pesos (\$1.000)" "mil novecientos pesos (\$1.900)" y "dos mil trescientos pesos (\$2.300)" contenidas en el artículo 4o, 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 4o de la Resolución número 975 del 6 de abril de 2020, se tienen:

"232. No ocurre lo mismo con las tasas fijadas en el artículo 4o 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 contera, expuesto en los términos de transparencia y publicidad que se precisan en el ejercicio de la función administrativa;** y tampoco es viable inferir-bajo una comprensión sistemática o cualquier otra- en qué manera coadyuva a la realización de los fines del Estado.

(...)

235. Conviene aclarar que la Sala, en armonía con lo explicado, **no encuentra ilegal la existencia de un "costo operativo" propiamente dicho, lo que se extraña 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 dispersión, que justifica la existencia de una discriminación en los tres valores mencionados. **Sin embargo, a juicio de esta Colegiatura 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 delinear la validez jurídica de la oscilación remuneratoria que el Ministerio tasó entre \$1.000 y \$2.300 por beneficiario es inexorable.

(...)

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. 5o), por ende tales criterios se vislumbran como explicativos y no como de sustento previo." - Subrayado y negrilla fuera del texto para destacar- "(Subrayado y negrilla fuera de texto).

Que el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 establece que: "Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, **a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión."** (Negrilla fuera de texto).

Que el 26 de octubre de 2020, mediante oficio de radicado URF-E-2020-000446 el Director de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF remitió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

el estudio técnico de fijación 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 señaló 6 puntos fundamentales 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 los cuales se destaca:

### “3. 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 enrolamiento, que incluyen costos de los procesos de contacto, vinculación y validación de identidad del beneficiario, y; u) gastos de dispersión o pago, las cuales incluyen los costos de traslado de recursos y las comisiones de retiro en cajeros, oficinas o corresponsales.

Beneficiarios Bancarizados		Beneficiarios bancarizados digital	Beneficiarios pagados de forma presencial	
Beneficiarios bancarizados de forma presencial		Beneficiarios pagados mediante giro físico		
Costo de Enrolamiento	500	1.400	1.800	300
Costo de Dispersión	500	500	500	2000
Tarifa	1.000	1.900	2.300	

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 tenderos o droguerías que en algunos casos no han podido abrir sus negocios al público.

De esta manera, para este primer grupo de beneficiarios se fijó una tarifa de retribución de \$1.000 que reconociera los costos de enrolamiento y dispersión previstos en la dispersión.

#### b) Transferencia a beneficiarios no bancarizados, vinculados por medios digitales.

(...)

Por lo anterior, el costo de enrolamiento digital para este proceso de dispersión se estimó en \$1.400. El costo de dispersión 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 beneficiarias.

#### 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 es componente 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 simplificado, 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 del 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 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, consideran el costo de validación y de dispersión, 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 ascienden a \$485.000.000.000 por giro, considerando la necesidad y relevancia de mantener y fortalecer los programas de asistencia a la población vulnerable con ocasión del COVID-19. Este valor tiene en cuenta el subsidio individual de cada giro por \$160.000 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 fijación 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 se 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 2.5% del valor del auxilio (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 proporción 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 contaba 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 un 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%, suponiendo 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 Ingresos 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, razón por la cual 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, el cual hace parte integral de la presente resolución, mediante el cual se establecen los criterios objetivos y de justificación para la

fijación de las tarifas que se pagarán a las entidades financieras que participan en la dispersión 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)”y “dos mil trescientos pesos (\$2.300)” contenidas en el artículo 4o de la Resolución 975 del 2020 desaparecieron, razón por la cual y de conformidad con el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011 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.

Que con el fin de garantizar el uso efectivo y eficiente y de salvaguardar los recursos públicos, se hace necesario regular los costos operativos del programa Ingreso Solidario para que los mismos no sean entendidos como tarifas fijas y preestablecidas, sino como montos máximos a pagar por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las entidades financieras y/o a los otros operadores que participan en la operación del programa Ingreso Solidario.

Que en mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1o. COSTOS OPERATIVOS.** En concordancia con el artículo 5o del Decreto Legislativo 518 de 2020 y el artículo 2.7.1.1.8. del Decreto número 1084 de 2015 se pagarán a las entidades financieras u otros operadores que participen en la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas del programa Ingreso Solidario las siguientes tarifas:

1. La tarifa por cada una de las transferencias a los beneficiarios que hagan parte de la población incluida financieramente será hasta de mil pesos (\$1.000) excluida de IVA.
2. La tarifa por cada una de las transferencias a los beneficiarios que hagan parte de la población no incluida financieramente y cuyo proceso de vinculación se realice de manera digital o virtual será hasta el mil novecientos pesos (\$1.900), excluida del IVA.
3. La tarifa por cada una de las trasferencias a los beneficiarios que hagan parte de la población no incluida financieramente y que se realice de manera presencial o la dispersión se haga a través de giro en efectivo o pago en ventanilla será hasta de dos mil trescientos pesos (\$2.300), excluido de IVA.

Las entidades financieras u otros operadores remitirán una cuenta de cobro o factura, dependiendo del caso, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, adjuntando la certificación suscrita por su revisor fiscal donde se acredite el valor total abonado a los beneficiarios del Programa y los demás requisitos establecidos en el contrato, si es del caso.



**ARTÍCULO 2o. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente resolución rige a partir de la fecha de publicación y sustituye especialmente el artículo 4o de la Resolución número 975 de 2020, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y adoptada por Prosperidad Social mediante la Resolución número 01215 de 2020, modificada por la Resolución número 01329 de 2020.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 15 de febrero de 2021.

La Directora,

**Susana Correa Borrero.**



