RESOLUCIONES

RESOLUCIÓN 2528

(21 de diciembre de 2020)

Por medio de la cual se fijan los precios y tarifas que se pagaran a las entidades financieras que participan en la dispersión de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En uso de sus facultades legales, en especial las que le confiere el artículo 5 del Decreto Legislativo 518 de 2020, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendarios, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que a través del Decreto Legislativo 518 del 4 de abril del 2020 y en el marco del Decreto 417 de 2020, se creó el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, y en el artículo 5 se estableció que "*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 1 del presente Decreto Legislativo*".

Que de conformidad con lo anterior, por intermedio del artículo 4 de la Resolución 0975 del 6 de abril de 2020, se fijaron los costos operativos a pagar a las entidades financieras participes en la dispersión de las trasferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solitario, así: (i) Para cada una de las transferencias a los beneficiarios que hagan parte de la población incluida financieramente, de mil pesos ($1.000), (ii) Para cada una de las trasferencias a los beneficiarios que hagan parte de la población no incluida financieramente y cuyo proceso de vinculación se realice de manera digital o virtual, de mil novecientos pesos ($1.900), y (iii) Para 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 bancario, de dos mil trescientos pesos ($2.300), todas ellas excluidas del IVA.

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 en el considerando anterior y las que la modificaron y adicionaron, declaró: *"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 proveído:* ***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"***[1].

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:

> *"232.* ***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 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. 5), por ende tales criterios se vislumbran como explicativos y no como de sustento previo."* -
> Subrayado y negrilla fuera del texto para destacar-

Que el artículo 237 de la Ley 1437 de 2011, establece que: "*[N]ingún 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.***"

[1] Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Cuarta de Decisión, sentencia de única instancia del 1 de septiembre de 2020, Exp: 11001031500020200150700.

Que el 26 de octubre de 2020, mediante el Oficio de radicado URF-E-2020-000446 el Director de la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera – URF remitió a este Ministerio el estudio técnico de fijación de las tarifas del Programa Ingreso Solidario, 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

(...)

[L]as tarifas del Programa Ingreso Solidario son una contraprestación 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; ii) gastos de dispersión o pago, las cuales incluyen los costos de traslado de recursos y las comisiones de retiro en cajeros, oficinas o corresponsales.

Tabla 2. Costos y tarifas del programa Ingreso Solidario

	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 $1000 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 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 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 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 asciende a $485.000.000.000 por giro, considerando la necesidad y relevancia de mantener y fortalecerlos 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 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 2.5% 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 financiera 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. 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 pagaran 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 4 de la Resolución 975 del 2020 desaparecieron, razón por la cual y de conformidad con el artículo 237 del CPACA 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 en mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. ***COSTOS OPERATIVOS***. En concordancia con el artículo 4 del Decreto Legislativo 518 de 2020, se pagarán a las entidades financieras que participan 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 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 de mil novecientos pesos ($1.900), excluida de IVA.
3. La tarifa por cada una de las transferencias 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 bancario será de dos mil trescientos pesos ($2.300), excluida de IVA.

Las entidades financieras remitirán una cuenta de cobro al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adjuntando la certificación suscrita por su revisor fiscal donde acredite el valor total abonado a los beneficiarios del Programa y los demás requisitos establecidos en el contrato, si es del caso.

Artículo 2. Publicar la presente resolución en el Diario Oficial y además de ello, en la página web y en la Intranet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., **21 de diciembre de 2020**

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

(C. F.).

* * *