



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE PERMITE LA EXONERACIÓN DE COSTOS OPERATIVOS FINANCIEROS PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. OBJETO. La presente ley tiene como objeto exonerar a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales, del pago de comisión o servicios financieros por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas, en los procesos de dispersión de recursos destinados a los programas para la atención de población vulnerable durante la declaratoria de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Artículo 2° ÁMBITO DE APLICACIÓN. Esta ley se aplicará a todas las entidades financieras legalmente constituidas que operen en el territorio nacional en proporción a su capacidad, infraestructura y cobertura, que será definida por la Superintendencia de Financiera.

Artículo 3°. COSTOS OPERATIVOS. Las transferencias monetarias no condicionadas que se demanden al sector financiero para la dispersión de los recursos asignados a programas sociales para la atención de población vulnerable en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no generarán comisión o servicio los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales.

Artículo 4° TEMPORALIDAD. La no generación de costos operativos a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales solo aplicará hasta agotar los efectos que se establezcan en los decretos expedidos en función de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

Artículo 5° PROTECCIÓN DE RECURSOS. Se prohíbe a las entidades financieras la aplicación de débitos automáticos y retenciones por concepto de obligaciones financieras adquiridas con anterioridad, sobre los recursos girados a los beneficiarios por concepto de transferencias monetarias no condicionadas asignadas a los programas sociales para la atención de población vulnerable. Así mismo, estos recursos serán inembargables.

Los recursos correspondientes a las transferencias monetarias no condicionadas, entre cuentas de los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras que dispersen dichos recursos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros.

Artículo 6° CONVENIO. Para los fines y propósitos de la presente ley los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras suscribirán convenios de colaboración y/o cooperación en razón de la responsabilidad social y solidaria del sector financiero.

Artículo 7° REGLAMENTACIÓN, La Superintendencia Financiera reglamentará la presente ley en un término no mayor a dos (2) meses a partir de su vigencia.

Artículo 8° CONTROL Y VIGILANCIA. La Superintendencia Financiera ejercerá la vigilancia, control y supervisión y aplicará las sanciones respectivas por el incumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

RODRIGO VILLALBA MÓSQUERA
Senador de la República

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
Senador de la República

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE PERMITE LA EXONERACIÓN DE COSTOS OPERATIVOS FINANCIEROS PARA LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley busca establecer la exoneración de los costos operativos para el Gobierno Nacional, para la realización de las transferencias monetarias no condicionadas destinadas a población vulnerable durante periodos donde se declare Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio colombiano.

Teniendo en cuenta, la coyuntura generada por la emergencia sanitaria y económica derivada de la llegada de la virus COVID-19, en cifras con corte al 1ro de julio de 2020¹, se presentaba un total de 102.009 infectados, 43.407 recuperados y 3.470 fallecidos. Desde la llegada del virus al país, el día 6 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas urgentes y necesarias para contener el contagio del virus y su velocidad de propagación mediante la estrategia de aislamiento social preventivo y suspensión de actividades comerciales que promovieran la aglomeración de personas en espacios cerrados.

Ante esta situación, se han manifestado efectos socioeconómicos adversos derivados de las medidas del Gobierno para la prevención y mitigación del contagio, entre estos, el incremento preocupante de la cifra de desempleo en el país, la cual según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, llega a

¹ Información General Coronavirus Colombia. Instituto Nacional de Salud. 2020. Véase en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

21,4% para el mes de mayo de 2020.² A su vez, se han evidenciado otros efectos dentro del país, que hacen un llamado al Gobierno Nacional a establecer medidas que permitan una efectiva reactivación económica de los sectores más afectados por la problemática de salud pública que acontece dentro del territorio colombiano.

Cabe resaltar, que la presente situación ha representado un desafío para las políticas macroeconómicas de país, donde se prevé que el esfuerzo mancomunado que han hecho las distintas administraciones en el país, para la reducción del índice de pobreza y desempleo, se vean afectados por los efectos de la pandemia. Ante esta situación, varios centros de investigación han realizado análisis sobre los efectos económicos del virus, entre ellos Fedesarrollo, que realizó un análisis titulado “COVID-19 impactos económicos y respuestas de política - Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana”, en el que presentan distintos escenarios sobre las variables de crecimiento económico, desempleo, incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema que sufriría el país a causa de la pandemia. A continuación, se exponen las estimaciones³ presentadas en el marco de la investigación:

Cuadro 5: Escenarios de crecimiento económico, tasa de desempleo y pobreza

	Escenario optimista	Escenario medio	Escenario pesimista
Crecimiento económico	2,3	1,2	-0,4
Tasa de desempleo	13,3	15,4	19,5
Incidencia de pobreza monetaria	28,1	29,7	32,9
Incidencia de pobreza extrema	7,2	7,6	8,9

Fuente: Cálculos Fedesarrollo

Dentro de los escenarios previstos se identifica que el crecimiento económico del país, se verá fuertemente afectado por la emergencia sanitaria, producto de la suspensión de las actividades comerciales de varios sectores de la economía durante el tiempo de confinamiento obligatorio, el cual comprendió los meses de marzo y abril y la reapertura paulatina en los meses de mayo y junio. Según el DANE, a mayo de 2020 en 23 ciudades y áreas metropolitanas, las cifras indican que el

² Información sobre Desempleo en Colombia. 2020. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Véase en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

³ Mejía, L. (2020). COVID-19 impactos económicos y respuestas de política - Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana. Véase en: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/DocumentosTrabajo/2020-03-26_choque_dual_y_posibles_efectos_sobre_la_economia_colombiana.pdf



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

porcentaje de ocupados informales se ubica en un 46,8%⁴, lo cual sin lugar a duda, representa un desafío dentro de esta emergencia, debido a que se estima que alrededor de 5,7 millones⁵ de trabajadores informales del país, han tenido que frenar sus actividades económicas sin garantías de obtener un ingreso fijo o prestaciones que le permitan sobrellevar el periodo de cuarentena.

Ante esta situación el Estado ha reforzado sus mecanismos de ayuda social y económica, que le permita a la población más vulnerable del país acceder a un subsidio. De esta manera, se implementó el programa Ingreso Solidario que ha manejado el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de entregar un monto de \$480.000⁶ a los hogares más vulnerables del país, a través de los canales dispuestos por las entidades financieras. El mecanismo de este subsidio ha facilitado la bancarización de los beneficiarios, lo que permite la apertura del sector financiero en el territorio nacional.

De acuerdo a lo establecido por el Gobierno Nacional para coordinar la logística de entrega las transferencias monetarias no condicionadas, entre otros programas sociales administrados por el Departamento de la Prosperidad Social, se han suscrito contratos con las entidades financieras que prestan sus canales para dispersar los giros.

De esta manera, el Gobierno Nacional estableció contratos con seis entidades financieras⁷ y una sociedad especializada en depósitos y pagos⁸ para hacer uso de su infraestructura física y tecnológica para entregar los recursos provenientes del programa, ingreso solidario, facilitando la cobertura del subsidio y la bancarización de los beneficiarios. Según, lo estipulan los contratos por cada transferencia exitosa del subsidio, en promedio asciende a \$2.000 COP que asume el Gobierno Nacional con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).⁹ Se estima, que las entidades financieras llegarían a cobrar alrededor de \$6 mil millones de pesos por este servicio, los cuales el Gobierno cubre de manera que se garantice el acceso al subsidio de ingreso solidario.

⁴ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

⁵ Periódico El Colombiano. (2020). La informalidad laboral, un obstáculo para superar la emergencia. Véase en: <https://www.elcolombiano.com/negocios/ayudas-economicas-a-los-trabajadores-informales-en-colombia-IM12965490>

⁶ Información general del Subsidio de ingreso solidario. (2020). Véase en: <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/>

⁷ Bancolombia S.A., Davivienda S.A. AV Villas, Banco Agrario S.A. Bancamía S.A. Banco Caja Social S.A.

⁸ MOVII S.A.

⁹ Portal La Fm. Las tarifas que paga el Gobierno a los bancos por el 'Ingreso Solidario'. Véase en: <https://www.lafm.com.co/economia/las-tarifas-que-paga-el-gobierno-los-bancos-por-el-ingreso-solidario>



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Ante el panorama anteriormente expuesto, en el que se evidencia el gasto en el cual debe incurrir el Gobierno Nacional para dispersar los recursos destinados por subsidios tales como Ingreso Solidario en momentos donde la población demanda de una mayor asignación de recursos y ayudas sociales, se considera importante posibilitar esta exoneración al Gobierno Nacional en periodos en que se presenten emergencias de salud pública y económica. De esta manera, posibilita la destinación de estos recursos, para ser orientados a la atención de la emergencia. Es importante tener en cuenta que la excepción de pago, por el proceso de trámite de los recursos de los subsidios que provee el Gobierno nacional, únicamente sería establecida durante este tipo de escenarios, que denotan una fuerza mayor, y urgencia de recibir dichos ingresos por parte de la población.

Cabe resaltar que este aporte que asumirían las entidades financieras que permiten las transferencias de los subsidios del Estado, se consideraría como un proceso de carácter temporal y extraordinario que le permitiría al Estado, exceptuar dichos pagos correspondientes a la operatividad de las transferencias, permitiendo que estos recursos sean destinados únicamente a la atención de la emergencia social y económica por la cual se encuentre atravesando la población.

Teniendo en cuenta, que las entidades financieras cuentan con la infraestructura necesaria, para permitir el acceso y la transferencia de los subsidios que provee el Gobierno Nacional de una manera más fácil, se entiende la necesidad de aplicar dicho mecanismo de excepción del pago, que le permita a las administraciones nacionales y territoriales, disminuir el gasto de funcionamiento y tramitología que conlleva hacer llegar dichos recursos a sus beneficiarios.

Partiendo de la necesidad que tienen los gobiernos de lograr una mayor cobertura y acceso a los subsidios, recursos destinados a ayudas sociales, la infraestructura que ofrecen las entidades financieras facilita el tiempo y alcance de los beneficiarios de las ayudas del Gobierno, de manera que se pueda hacer llegar a un mayor porcentaje de la población bancarizada, generando recursos que permitan a los ciudadanos afectados y población vulnerable, sobrellevar la situación de emergencia, calamidad pública o fuerza mayor.

Cabe resaltar, que el sector financiero ha tenido uno de los mayores crecimientos en el país, El 2019, fue uno de los mejores años en materia de utilidades, logrando un



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

total de \$13,1¹⁰ billones y un incremento anual de 10,6% según lo informó la Superintendencia Financiera. Estas cifras revelan que el sector tiene la capacidad de asumir la exoneración que propone el presente proyecto de ley, en situaciones donde el Gobierno Nacional declare estado de Emergencia u calamidad pública, escenarios que requieren de una reasignación de los recursos apropiados por el Estado, para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población.

El sector financiero en el país, ha reportado un notable crecimiento, en parte por los incentivos a los ciudadanos para bancarizarse. En Colombia operan 25 bancos privados, los cuales reportaron ganancias en 2019 por \$10,56 billones y un aumento de 12,1% frente a 2018¹¹. Así mismo el sector se ha destacado por un crecimiento importante y una significativa contribución a la generación de empleo en el país. De las entidades financieras que operan en el país se reportan ganancias de \$8,84 billones, un alza anual de 9,5%, y las de carácter extranjero, que ascienden 10 con presencia en Colombia ganaron \$1,72 billones, 28,3% más que 2018. Cifras que demuestran la versatilidad del sector y su capacidad de asumir el mecanismo que propone el presente proyecto de ley.

Cabe resaltar, que las utilidades que ha presentado el sector reflejan las sostenibilidad y rendimiento del sector, el cual permite entender a su vez, la viabilidad que tendría el mecanismo de exoneración de costos operativos que asumirían las entidades financieras del país, para las transferencias de recursos y subsidios del Estado generados durante periodos donde se decrete emergencia o calamidad pública.

III. IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY

El desafío que ha tenido que asumir el Gobierno Nacional con la llegada del COVID-19, ha demostrado la capacidad de reacción del país y su política socioeconómica para sobrellevar una situación de este tipo. Además de presentarse una emergencia de salud pública que demanda toda la capacidad instalada del sector, tanto la infraestructura hospitalaria como el capital humano, también requiere de la

¹⁰ Actualidad del Sistema Financiero Diciembre de 2019 – Superintendencia Financiera de Colombia
Véase en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/informes/informe-actualidad-del-sistema-financiero-colombiano-60765>

¹¹ Diario La República. Bancolombia, Banco de Bogotá y Davivienda aportan 70% del total de ganancias Véase en: <https://www.larepublica.co/finanzas/bancolombia-banco-de-bogota-y-davivienda-aportan-70-del-total-de-ganancias-2972087>



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

administración eficiente de los recursos por parte del Estado para responder ante esta situación.

A su vez, la destinación de recursos y subsidios para apoyar a los distintos sectores afectados por las medidas de confinamiento y aislamiento preventivo, han ejercido una presión fiscal sobre los ingresos del Gobierno para impulsar la economía, la generación de empleo y sostenibilidad de todos los sectores. Ante estas circunstancias, se han priorizado las transferencias de recursos o subsidios que permiten a los hogares más vulnerables afrontar la disminución de ingresos, de manera que se garantice el acceso de dicha población a su alimentación y manutención durante el periodo de aislamiento.

La propuesta del presente proyecto de ley, exceptúa al gobierno nacional de realizar el pago por las transferencias exitosas de los subsidios a las entidades financieras durante los periodos donde se decreta emergencia económica, social y de calamidad pública en el territorio nacional, es muy importante porque permite que los recursos que el Gobierno Nacional destina para el pago de las transferencias, llegue de manera efectivamente a la población que busca beneficiar y atender el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

A su vez, es importante resaltar que con la participación de las entidades financieras que permiten entregar las transferencias de los subsidios del Gobierno Nacional a los beneficiarios, se promueve una mayor bancarización de los ciudadanos, fomentando que estos continúen siendo usuarios de los servicios bancarios que ofrecen estas entidades y de pasó acceder a los beneficios que ofrece el sector. De esta manera, se garantiza un proceso de bancarización más efectivo que permite a las entidades financieras ampliar su segmento de clientes y continuar con su crecimiento y cobertura.

Cabe resaltar que el Gobierno Nacional ha promovido la generación de subsidios y ayudas económicas para la población más vulnerable del país, la cual se ve beneficiada por la creación de este tipo de programas que promueven a través de las entidades financieras, el acceso a recursos de carácter social. El Gobierno Nacional actualmente la promueve la destinación de recursos de ayuda económica en los programas de Ingreso Solidario, la recién aprobada compensación del IVA, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor que buscan generar un apoyo económico a la población más vulnerable.

A continuación, se presenta la caracterización de los programas anteriormente mencionados, juntos con los valores y el impacto de beneficiarios en cada uno.



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

PROGRAMAS SOCIALES

Subsidio	Valor	Beneficiarios
Ingreso Solidario	\$160.000 (3 meses)	3.1 Millones de beneficiarios
Compensación de IVA	\$75.000	1 millones de Hogares (cada dos meses)
Familias en Acción	\$330.000 (6 giros)	2.3 millones de familias (2019)
Colombia Mayor	\$80.000	1.7 millones de beneficiarios
Jóvenes en Acción	\$300.000 (6 giros)	274 mil beneficiarios

La emergencia nacional provocada por el COVID-19, ha llevado al Gobierno Nacional, a la búsqueda y generación de más recursos para la atención de la población más vulnerable del país. Estos recursos se dispersan en todo el territorio nacional por medio de las entidades financieras y representan un gasto adicional para el Gobierno, acudiendo a los recursos destinados para atender la emergencia para pagar a las entidades financieras costo operativo de las transferencias exitosas.

Según lo reportado por el Gobierno Nacional, para las transferencias correspondiente a los recursos destinados del subsidio de Ingreso Solidario, el ministerio de Hacienda suscribió contratos con las entidades financieras de manera que se realizaran las transferencias de dichos recursos, no obstante, dentro de los contratos consultados, se identifica que el Gobierno Nacional debe asumir un costo operativo a las entidades financieras por transferencia exitosa, dicho gasto adicional representa un valor aproximado de \$6 mil millones de pesos, que debe asumir el Gobierno Nacional con los recursos que provienen del FOME y que podrían ser destinados a la atención de la emergencia.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley consta de 9 artículos, incluida la disposición de vigencia.

El artículo primero describe el objeto del proyecto que consiste en exonerar a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales del pago de comisión o servicios financieros por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas, en los procesos de dispersión de recursos destinados a los programas para la atención de población vulnerable y el segundo artículo define el ámbito de aplicación a todas las entidades financieras del país.



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

El artículo tercero enuncia el propósito central de la iniciativa legislativa sobre la exoneración del pago de costos operativos mientras que el cuarto artículo define la temporalidad de la aplicación de la misma.

En quinto lugar se establece la protección de los recursos por concepto de las transferencias monetarias no condicionadas, con la finalidad evitar deducciones, gravámenes financieros y definiéndolos como recursos serán inembargables. A continuación el proyecto establece la figura de convenio para la relación entre los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales y las entidades financieras para la dispersión de los recursos.

Los artículos séptimo y octavo fijan en la Superintendencia Financiera la respectiva reglamentación de la ley y lo referente al ejercicio de control y vigilancia.

V. FUNDAMENTO JURÍDICO

Inicialmente se hace referencia a las facultades normativas del Congreso de la República para ejercer sus funciones de actividad legislativa.

Establece la Constitución Política (CP) que corresponde al Congreso de la República en virtud del artículo 114 “Reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”. Así mismo, el artículo 150 de la CP define que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer las funciones de interpretar, reformar y derogar las leyes.

La ley 5 de 1992. “Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”, describe en su artículo 6 las funciones que debe cumplir el congreso “Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

En atención al objeto de la presente iniciativa legislativa se relaciona las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en base al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que permiten visibilizar la necesidad de legislar en torno a la protección de los recursos y su direccionamiento efectivo a la atención de la ciudadanía vulnerable y no al pago de costos operativos.

El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin adoptar medidas para enfrentar las nuevas circunstancias a raíz de la pandemia del coronavirus COVID19, con graves afectaciones al orden económico y social.



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

Así mismo el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, creó el Fondo Mitigación de Emergencias -FOME, con el objeto atender necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos adversos generados a actividad productiva y la necesidad que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

En su artículo 4 Uso de los recursos estipula que “se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión sus efectos en territorio nacional”.... 2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento objeto FOME.

El Decreto 518 del 4 de abril 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, Social y Ecológica*” en su artículo 4 señala que los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas del programa Ingreso solidario se asumirán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

Evidencia esta normatividad como los recursos se destinan al pago de costos operativos, reduciendo de esta manera los recursos que deben destinarse y llegar de manera efectiva y eficiente a la atención de afectados por la pandemia o cualquier otra circunstancia de fuerza mayor.

El 4 de junio de 2020 con la expedición del Decreto 812, “*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*”, se delega en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, con el fin de centralizar y hacer más eficiente, operativo y fácil el manejo de los programas sociales.

Cordialmente,



MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República

RODRIGO VILLALBA MÓSQUERA
Senador de la República

JULIÁN BEDOYA PULGARÍN
Senador de la República

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República