



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

Bogotá D.C., miércoles, 03 de noviembre de 2021



Al responder cite este Nro.  
20215301214731

DDS

Honorable Representante  
**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Comisión Tercera de la Cámara de Representantes  
Presidente  
Congreso de la República  
[wilmer.carrillo@camara.gov.co](mailto:wilmer.carrillo@camara.gov.co)  
Carrera 7 # 8-68  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley 164 de 2020 Senado - 641 de 2021 Cámara “*Por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones*”.

Honorable Representante,

De manera atenta, por medio del presente se remiten los comentarios y consideraciones técnicas y jurídicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el marco de las competencias establecidas en el Decreto 2189 de 2017<sup>1</sup>, frente al Proyecto de Ley (PL) 164 de 2020 Senado - 641 de 2021 Cámara “*Por medio del cual se permite la exoneración de costos operativos financieros para las transferencias monetarias no condicionadas y se dictan otras disposiciones*”, en los siguientes términos:

#### i. Antecedentes del Proyecto de Ley

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1 del Proyecto de Ley, esta tiene por 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*”.

Para efectos de lo anterior, a través del artículo 3 de la iniciativa, se establece que las transferencias monetarias no condicionadas que realice el sector financiero para la dispersión de los recursos asignados a programas sociales para la atención de población vulnerable en el marco de la declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no generarán comisión o vicio a las entidades designadas de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales.

el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

DNP  
Firmado  
digitalmente

Página 1 de 6





Adicionalmente, mediante el artículo 6 de la iniciativa se indica que “(...) *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*”.

Asimismo, el artículo 8 dispone que, una vez superada la emergencia económica, el Gobierno nacional deberá actualizar los mecanismos de pago de las transferencias y deberá promover la inclusión financiera de la población de menores ingresos, de manera que se garanticen alternativas de menor costo posible de las comisiones.

Para justificar la propuesta, los coordinadores ponentes señalan en la exposición de motivos de la iniciativa que si bien mediante las herramientas que ha generado el sector financiero para que el Gobierno nacional entregue subsidios y recursos de ayuda a la población vulnerable, se ha facilitado el acceso a estos en regiones donde la bancarización se convierte en una herramienta fundamental, consideran importante reevaluar el papel que ha tenido el mencionado sector ante la situación de crisis económica que afronta el país con ocasión de la pandemia del COVID – 19, ya que según se indica, este ha sido el sector que más crecimiento ha tenido en los últimos años en el país. Lo anterior sustentado por los coordinadores ponentes en datos de la Superintendencia Financiera de Colombia, así como de prensa escrita.

## ii. Comentarios generales

En primer lugar, es preciso señalar que en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, expedido mediante la Ley 1955 de 2019, así como en el Documento CONPES 4005 de 2020 “*Política Nacional de Educación e Inclusión Financiera*”<sup>2</sup>, se establecieron los lineamientos para lograr integrar los servicios financieros a las actividades cotidianas de los ciudadanos y las MiPymes, a efectos de contribuir al crecimiento e inclusión financiera del país.

En particular, el mencionado documento CONPES señala en su Objetivo Específico uno (1), denominado “*Ampliar la oferta de productos y servicios financieros a la medida y mejorar su pertinencia para aumentar la inclusión financiera de personas y empresas*”, que los pagos a beneficiarios de programas sociales de transferencias monetarias a través del sector financiero constituyen un factor indispensable para aproximarse a la inclusión financiera de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad; razón por la cual, en el marco del mismo se proponen varias acciones para lograr una mayor pertinencia de los productos y servicios financieros dirigidos a la población vulnerable, y a la optimización de los pagos de transferencias monetarias.

En línea con lo anterior, es importante resaltar que la inclusión financiera tiene un impacto positivo sobre el bienestar de personas de bajos ingresos en países en desarrollo y sobre la reducción de la pobreza (Ledgerwood, 2002).<sup>3</sup> Así por ejemplo, según Chibba (2009)<sup>4</sup>, las personas de bajos

<sup>2</sup> El referido documento CONPES se encuentra disponible para consulta en el siguiente enlace

[://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf)

nual de microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera

ancial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals. The European Journal of Development Research, pages 230.





ingresos en países en desarrollo que se insertan en el sistema financiero administran mejor el dinero, acceden a financiamiento a un costo razonable, tienen un lugar seguro para guardar ahorros y sustituyen el crédito informal por el formal. Por su parte, Beck, Demirgüç-Kunt, & Levine (2007)<sup>5</sup> encuentran que una mayor inclusión financiera aumenta los ingresos de los pobres más rápido que el crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) per cápita, lo que reduce la desigualdad. Cabe destacar, que a través de los servicios y productos que ofrecen las entidades financieras se busca incentivar la utilización de un conjunto de instrumentos financieros (pagos, ahorro, seguros y créditos) que brinden mayor protección a los hogares en momentos de crisis y les genere mayor bienestar.

Así las cosas, es importante resaltar la contribución, que en materia de inclusión financiera, resultó de la puesta en marcha del programa Ingreso Solidario a través del Decreto Legislativo 518 de 2020<sup>6</sup>, este como medida adoptada para atender la crisis derivada de la pandemia del COVID - 19. Frente a este punto, debe resaltarse que, en su gran mayoría, los hogares beneficiarios del mencionado programa que no estaban bancarizados recibieron el dinero de manera electrónica o digital a través de cuentas de depósito. En la dispersión de pagos del programa, participaron veintiún (21) entidades financieras quienes adecuaron sus productos y procesos para lograr llegar a un nuevo segmento poblacional, lograr su vinculación y la apertura de un producto de depósito a través del cual recibirían los pagos de este programa. Es importante destacar que las entidades financieras contribuyeron con la ubicación y contactabilidad de los beneficiarios del programa.

De otra parte, es importante destacar que en los últimos años los costos operativos en los que se ha incurrido con ocasión de los programas sociales por el pago de comisiones a entidades bancarias han disminuido. En 2010, el costo operativo financiero por los pagos de familia representaba el 11 % del valor del subsidio que recibían los hogares (Bold et al, 2012)<sup>7</sup>. En 2020, estos costos oscilaban entre el 1,7 % y 3,1 % del valor del subsidio de acuerdo con el municipio en el que se encontraba el beneficiario. Con Ingreso Solidario estas tarifas fueron sustancialmente menores, en promedio de \$1.500, lo que representaba menos del 1 % del valor de la transferencia<sup>8</sup>. Es importante tener en cuenta que de no contar con el canal de giro que ofrecieron las entidades bancarias en un programa de respuesta rápida en medio de la crisis por la pandemia como lo fue Ingreso Solidario, no solo se hubiera presentado una demora en el tiempo en el que los hogares podían recibir su giro, exponiéndolos a los riesgos asociados a canales presenciales, sino que los costos de operación del programa se hubieran incrementado en un 48,5%<sup>9</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con datos del Informe de Inclusión financiera de la Banca de las Oportunidades<sup>10</sup>, para julio de 2020, 759.000 hogares beneficiarios del programa Ingreso Solidario,

<sup>5</sup> Finance, inequality and the poor. Journal of Economic Growth, 12(1), 27-49

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Bold, C., Porteous, D., y Rotman, S. (2012) "Transferencias de efectivo con fines sociales e inclusión financiera: Experiencias en cuatro países" CGAP Enfoques No 77. Febrero de 2012.

<sup>8</sup> Las tarifas establecidas por el programa correspondían a 1.000 por bancarizados, 1.900 por bancarización virtualmente y 2.300 por giro en efectivo o bancarizado en sede presencial (Marulanda y consultores, 2020, Transferencias Monetarias usadas en Colombia frente Al Covid 19: Lecciones aprendidas del diseño e implementación del Programa Ingreso Solidario).

<sup>9</sup> Cálculos realizados con base en una comparación frente a las tarifas establecidas por el programa y el costo de giro en efectivo (300)

<sup>10</sup> Banca de las Oportunidades es un programa del Gobierno nacional, administrado por Bancoldex, para promover la inclusión financiera en Colombia, que tiene como objetivo promover el acceso a servicios financieros a familias en pobreza, microempresarios, pequeña y





y 99.000 beneficiarios del programa Compensación de IVA, accedieron por primera vez al sistema financiero a través de productos de depósito o los reactivaron, lo que significa un avance importante en los objetivos de inclusión financiera que se ha planteado el país. Así mismo, los resultados de la evaluación de corto plazo de este último programa, encuentra que esta transferencia tuvo un efecto modesto pero positivo en la salud financiera de los hogares<sup>11</sup>.

En razón de lo expuesto en el presente aparte de comentarios generales, este Departamento Administrativo de manera respetuosa sugiere no perder de vista que el propósito de retribuir los costos de operación de este tipo de transferencias hace viable la vinculación y permanencia de las entidades financieras en la ejecución de las políticas sociales de apoyo a la población con mayores necesidades, como vehículos eficaces para la distribución de recursos mediante el uso de productos y servicios financieros pertinentes.

En este sentido, es necesario validar la conveniencia de la medida propuesta, ya que esta, puede desconocer los avances que ha presentado el país materia de inclusión financiera, especialmente de los segmentos más vulnerables, al generar posiblemente, un efecto de desincentivo para que las entidades del mencionado sector, presten servicios o productos para la entrega de 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. Asimismo, se estima que la aplicabilidad de la medida contenida en el proyecto de ley objeto de estudio podría generar ineficiencia en pagos e incremento de costos operativos financieros.

### iii. Comentarios al articulado

En adición a los comentarios generales realizados en la sección anterior, aplicables a la totalidad del texto del PL, a continuación, se presentan los siguientes comentarios específicos:

- **“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 de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no generarán comisión o servicio a los Órganos designados de ordenar el gasto, administrar y operar programas sociales, cómo tampoco para los beneficiarios de las transferencias monetarias no condicionadas durante la temporalidad de que trata el artículo 4°.*

**PARÁGRAFO.** *El Gobierno Nacional en los territorios donde persiste dificultades de inclusión financiera, podrá establecer tarifa de remuneración por los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas”.*

- **“Artículo 8. REDUCCIÓN DE COSTOS OPERATIVOS.** *Con el objetivo de reducir los costos operativos por el pago de comisiones a entidades bancarias y operadores de pagos, en los que se incurren por concepto de transferencias monetaria no condicionadas, una vez*





*superada la emergencia económica, el gobierno nacional deberá actualizar los mecanismos de pago de las transferencias y promover la inclusión financiera de la población de menores ingresos, de manera que se haga uso de las alternativas que garanticen el menor costo posible de las comisiones”.*

Respecto de las precitadas disposiciones, este Departamento Administrativo considera respetuosamente que estas podrían resultar inconvenientes, en atención a lo siguiente:

1. La fijación de tarifas o eliminación de estas para los servicios financieros puede traer como consecuencia distorsiones de precios de otros productos o servicios que se ofrezcan por parte de las entidades financieras. Una de las posibles consecuencias de estas distorsiones es la creación de sistemas de subsidios cruzados, es decir, una situación en que la entidad financiera transfiere sus precios o tarifas a otros productos o servicios para financiar cargos o pérdidas asociadas a la eliminación de tarifas en otros. El caso del sector financiero no es la excepción, pues los costos asociados a la prestación de los servicios no desaparecen por el hecho de prohibir o restringir su cobro.
2. En adición, en el marco del Documento CONPES 4005, se vienen adelantando dos (2) acciones que contribuirán a la reducción de las tarifas en los pagos de las transferencias monetarias condicionadas, a saber:
  - ✓ La primera consiste en realizar un piloto de pagos de transferencias monetarias a un producto de depósito registrado en el programa y seleccionado por el beneficiario, con el fin de evaluar el proceso operativo y de realizar los ajustes necesarios para escalar su implementación a cargo de Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), con apoyo de este Departamento Administrativo.
  - ✓ La segunda, consiste en realizar las adecuaciones tecnológicas para la digitalización plena de los flujos y la modernización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), con el fin de realizar los pagos de transferencias monetarias masivas del Gobierno nacional.

Estas dos (2) acciones, contribuirán a dinamizar la interoperabilidad del sistema de pagos y a reducir los costos de la dispersión de transferencias monetarias.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que el Decreto Legislativo 812 de 2020<sup>12</sup>, plantea la creación de la “Plataforma de Transferencias Monetarias” a cargo del DPS, cuyo diseño e implementación se viene adelantado, lo cual permitirá entre otros, reducir el cobro de tarifas de las entidades financieras por sus servicios de pago de transferencias monetarias.

#### iv. Consideraciones Finales

Finalmente, resulta necesario que el Proyecto de Ley sea analizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en el marco de sus competencias, verifique el impacto fiscal de la propuesta

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.





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

y determine (de ser el caso) si se generan mayores gastos a cargo de la Nación que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; así mismo, para que sea revisado el impacto presupuestal que genera esta iniciativa, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>13</sup>, el cual dispone que “(...) *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. (...) Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”.

En los anteriores términos se remiten los comentarios a los PL del asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo en apoyar la importante labor legislativa a cargo del Honorable Congreso de la República.

Cordialmente,

**LAURA PABON ALVARADO**  
DIRECTORA DE DESARROLLO SOCIAL

Elaboró: Laura Pabón Alvarado, Directora de Desarrollo Social.  
German Briceño, Subdirectora de Promoción Social y Calidad de Vida  
Camilo Rivera Pérez, Director de Innovación y Desarrollo Empresarial.

Consolidó: Jhon Faber Rivera, abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: David D. Arenas, abogado Oficina Asesora Jurídica.  
Aprobó: Gilberto Estupiñán Parra, Jefe Oficina Asesora Jurídica.  
Sebastián Ramírez Flechas, Asesora Dirección General.

DNP

Firmado  
digitalmente

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Página 6 de 6

