



3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-001589

Bogotá D.C., 14 de enero de 2022 15:05

Radicado entrada
No. Expediente 950/2022/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 192 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se exonera de gravamen y costos financieros a las cuentas bancarias destinadas a cumplir obligaciones alimentarias y se dictan otras disposiciones”*.

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto exonerar de costos financieros, cuotas de manejo, comisiones, seguros, costos transaccionales, costos por retiros y demás cargos asociados a las cuentas bancarias destinadas al cumplimiento de obligaciones alimentarias que impliquen un costo tributario para la cuenta. De igual manera, se establece que ninguna entidad bancaria podrá negar la prestación del servicio que se pretende implementar con la aprobación de esta iniciativa.

En relación con la mencionada exoneración o mejor con la prohibición que las entidades cobren por la prestación de sus servicios relacionados con las cuentas bancarias destinadas al cumplimiento de obligaciones alimentarias, sea lo primero indicar que la literatura internacional y la experiencia regional y global han demostrado que este tipo de medidas terminan por alejar a los segmentos más vulnerables de la población de los servicios financieros. Ello ocurre porque la prestación de dichos servicios –así como el ofrecimiento de cualquier otro servicio o producto en la economía– implica costos y expectativas de rentabilidad que son cubiertos por la retribución que se reciba por la prestación de dichos productos o servicios. **Así, de no poderse cobrar ni siquiera por los costos que implican la prestación de estos servicios podría ocurrir una de dos cosas: o que los mismos dejen de ser ofrecidos por las entidades, o que sean prestados en condiciones de calidad y seguridad inferiores a las necesarias.**

Adicionalmente, es importante indicar que en 2019 fue sancionada la Ley 2009¹ que tiene como finalidad que “*las entidades autorizadas para captar recursos del público que cobren cuotas de manejo por las cuentas de ahorros, las tarjetas débito y las tarjetas crédito, deberán garantizar mensualmente a sus usuarios el acceso a un paquete mínimo de productos y/o servicios sin costo adicional*”, norma que claramente consagra medidas relacionadas con las garantías que busca el proyecto de ley bajo estudio, por lo que se sugiere que lo propuesto se encuentre articulado con la normativa existente, en aras de evitar inseguridad jurídica o la proliferación de disposiciones que cumplen con objetivos similares.

Ahora, en lo que se refiere al **artículo 3** el cual establece que ningún establecimiento financiero podrá negar la prestación de los servicios previstos en el proyecto de ley, debe tenerse en cuenta que lo propuesto va en contravía de lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, en el que “*la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. (...) El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional*”. **Así las cosas, la iniciativa privada es libre, por lo que no puede el Estado obligar a las empresas privadas a contratar bajo condiciones específicas.**

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en relación con la libertad de empresa²:

“La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de (...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable”.

Igualmente, la Alta Corporación ha manifestado: “*(...) con un concepto más amplio, el de libertades económicas, que engloba la libertad de empresa y la libre iniciativa privada. Para la Corte, dichas libertades son “expresión de valores de razonabilidad y eficiencia en la gestión económica para la producción de bienes*

¹ Por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito.

² Corte Constitucional, sentencia C- 263 de 2011, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

y servicios y permite el aprovechamiento de la capacidad creadora de los individuos y de la iniciativa privada. En esa medida, la misma constituye un valor colectivo que ha sido objeto de especial protección constitucional. || Adicionalmente la **libertad económica permite también canalizar recursos privados, por la vía del incentivo económico, hacia la promoción de concretos intereses colectivos** y la prestación de servicios públicos. En esa posibilidad se aprecia una opción, acogida por el constituyente, para hacer compatibles los intereses privados, que actúan como motor de la actividad económica, con la satisfacción de las necesidades colectivas.”³ **Así las cosas, la iniciativa privada es libre, en este caso la de los establecimientos financieros, por lo que no puede el Estado obligarlas a contratar bajo condiciones específicas.**

En esa línea, precisamente el Gobierno Nacional y el Congreso de la República ya han venido adoptando medidas de regulación que faciliten la inclusión financiera y la bancarización de quienes más lo necesitan. **Es por ello, que la agenda regulatoria de los últimos años ha priorizado y promovido la inclusión financiera transversal en todos los sectores de la población colombiana.** Estos esfuerzos se amparan en los avances tecnológicos y cómo éstos pueden aportar a la ampliación de la cobertura financiera, la disminución de costos y el aumento del acceso y uso de productos y servicios financieros. A continuación, se resaltan algunas de estas iniciativas:

- **Ley 1735 de 2014**⁴. Esta disposición dicta medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales, por medio de la cual se crearon las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos (SEDPE), destinadas a promover la inclusión financiera a través de productos transaccionales.
- **Decreto 1491 de 2015**⁵. Establece el trámite de apertura simplificado de los depósitos electrónicos, de tal forma que para la apertura de este producto no se requiere la presencia física del cliente en las oficinas de la entidad financiera.
- **Decreto 222 de 2020**⁶. Este decreto se encargó de unificar los productos financieros simplificados en los Depósitos de Bajo Monto, ampliar el saldo y las transacciones que se pueden realizar hasta por 8 SMLMV (anterior a esta disposición, la regulación solo permitía para los productos simplificados 3 SMLMV) y, permitir su apertura y su uso de forma remota.

Así mismo, busca visibilizar los canales digitales y móviles, los cuales han sido importantes para buscar avanzar en alcanzar la cobertura financiera del 100% en el territorio nacional, además de impulsar el uso de los medios digitales para expandir la operación bancaria. Con esta iniciativa se espera fortalecer la cobertura en particular en aquellas zonas geográficas donde la presencia financiera es más débil.

³ Corte Constitucional sentencia, C-830 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional, sentencia C-616 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil;

⁴ Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo relacionado con la reglamentación aplicable a las Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos, (SEDPE) y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor

Se Optimizó las condiciones del crédito de bajo monto, ampliando el monto de endeudamiento hasta 4 SMLMV y habilitando la posibilidad de que este sea rotativo. Este crédito fue diseñado para las personas que no cuentan con información en el sistema financiero, caso en el cual se autoriza a las entidades a buscar fuentes de información alternativa para perfilar el nivel de riesgo de estos potenciales clientes.

- **Decreto 1692 de 2020**⁷. Este decreto busca la reglamentación del sistema de pagos de bajo valor – SPBV– con el objeto de impulsar un mayor desarrollo de la industria de pagos en el país, permitir el ingreso de nuevos actores que aporten innovación basados en desarrollos tecnológicos a este sistema y que esto se refleje en el aumento de la aceptación de medios de pagos para mejorar los niveles de uso de los productos y servicios financieros.

Adicionalmente, desde el sector Hacienda, específicamente desde la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF), se ha venido trabajando durante el 2021 en una agenda regulatoria, incluyendo los siguientes asuntos:

- La realización de un estudio sobre digitalización de servicios financieros y sus efectos sobre la oxigenación de crédito (con impacto potencial en todos los sectores de la economía). Dentro de este estudio se analizarán los beneficios que la digitalización genera de cara a la originación de créditos y se propondrán estrategias que permitan lograr una mayor penetración de este tipo de productos, especialmente en aquellos segmentos de la población que no están incluidos financieramente en este frente.
- La realización de un estudio sobre seguros inclusivos y paramétricos, el cual tiene como objetivo aumentar el acceso a seguros inclusivos (microseguros y seguros masivos), a través de: (i) mayores canales de comercialización, (ii) promover el desarrollo de nuevos productos e (iii) incrementar la educación financiera. Además, de manera transversal, se adelantarán cambios regulatorios que vayan de la mano con los avances tecnológicos, dada la proliferación de dispositivos con acceso a internet y el aumento de la conectividad de los consumidores.

Asimismo, es preciso mencionar que con la aprobación del documento CONPES 4005 de 2020, que plasma la política de Inclusión y Educación Económica y Financiera, se planteó una agenda que involucra varias entidades del Estado para los próximos años, la cual le permitirá al país seguir avanzando en incluir financieramente aquellos sectores de la población que hasta el momento han estado desatendidos.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente señalado, lo propuesto implicaría efectos adversos para los establecimientos financieros y los consumidores finales, lo cual se considera inconveniente e inconstitucional, además de desconocer las acciones que ha venido tomando el Gobierno Nacional y el Congreso de la República con el mismo objetivo pretendido por el proyecto.

⁷ Por medio del cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con los sistemas de pago de bajo valor

Adicionalmente, cabe advertir que todo beneficio tributario que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional⁸, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno Nacional se encuentra representado en esta Cartera Ministerial, conforme a sus competencias⁹. En ese orden de ideas, y de acuerdo con lo que se expone en la presente carta, en caso de insistirse durante el trámite legislativo del proyecto de ley, en la exoneración de costos financieros que impliquen un costo tributario, corre el peligro de incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad por no contar la iniciativa con el aval de este Ministerio.

En razón de lo expuesto, este Ministerio reitera su posición de abstenerse en emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, se estudie la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

URF/DIAN
UJ-2610/2021

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Con copia:
Dra. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario de la Cámara de Representantes.

⁸ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

⁹ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co