

Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación

En cumplimiento del Decreto 1081 de 2015 artículo 2.1.2.1.14. Publicidad e informe de observaciones y respuestas de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del presidente de la República

Datos básicos

| | |
|--|---|
| Nombre de la entidad | DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL |
| Responsable del proceso | SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS |
| Nombre del proyecto de regulación | Por el cual se reglamentan los artículos 5 y 7 del Decreto Legislativo 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, se crea el comité de transferencias monetarias y se dictan otras disposiciones |
| Objetivo del proyecto de regulación | Reglamentar los artículos 5 y 7 del Decreto Legislativo 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 |
| Fecha de publicación del informe | 5/10/2020 |

Descripción de la consulta

| | |
|---|---|
| Tiempo total de duración de la consulta pública | 15 días |
| Fecha de inicio | 9/09/2020 |
| Fecha de finalización | 25/09/2020 |
| Enlace donde estuvo la consulta pública | https://prosperidadsocial.gov.co/transparencia/normativa/proyectos-actos-administrativos/ http://www.urf.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda/pages_normativa/ProyectoDecretos/proyectosdecretosyagendaregulatoria2020.; https://www.mintrabajo.gov.co/normatividad/participe-en-la-construccion-de-normatividad |
| Canales o medios dispuestos para la difusión del proyecto | Página Web |
| Canales o medios dispuestos para la recepción de comentarios | Correo electrónico: observaciones@prosperidadsocial.gov.co - acisneros@mintrabajo.gov.co |

Resultados de la consulta

| | | | |
|---|----|---|-----|
| Número de participantes | 3 | | |
| Número total de comentarios recibidos | 8 | | |
| Número de comentarios aceptados | 0 | % | 0% |
| Número de comentarios no aceptados | 8 | % | |
| Número total de artículos del proyecto | 14 | | |
| Número total de artículos del proyecto con comentarios | 3 | % | 21% |
| Número total de artículos del proyecto modificados | 0 | % | 0% |

Consolidado de observaciones y respuestas

| No. | Fecha de recepción | Remitente | Observación recibida | Estado | Consideración desde entidad |
|-----|--------------------|---------------------------|--|-------------|--|
| 1 | 22/09/2020 | William Fernando Velandía | Solicitar financiamiento para comprar finca con palma en excelente producción | No aceptada | El comentario no tiene relación directa con el objeto de reglamentación del Decreto. |
| 2 | 25/09/2020 | José Manuel Gómez | 1. Frente al Artículo 2.6.2.1.4. Transferencia de recursos Con respecto a la transferencia de recursos que se llevará a cabo a través de las Cuentas de Depósito que las entidades financieras que participan en su dispersión tienen en el Banco de la República, se sugiere, a efectos de ahorrar en trámites operativos, tal y como ocurre con los programas actuales que ejecuta Prosperidad Social, y los cuales han tenido buenos resultados a nivel de eficiencia y eficacia, tener en cuenta que, actualmente existe otro mecanismo que hace más ágil la operación, consistente en que el Departamento de Prosperidad Social cuente con un producto de depósito en la entidad bancaria -sin gravámenes-, y así, mediante la expedición de una orden de débito, se puede realizar la entrega formal de los recursos para efectos de la dispersión. | No aceptada | De conformidad con el inciso 6 del artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020 * el Ministerio Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el 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 las transferencias y los 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". En este sentido, el programa Ingreso Solidario ha venido operando a través de las cuentas CUD, siendo hasta hoy un mecanismo eficiente y adecuado para la operación del programa, por lo cual no se advierte necesario modificar tal aspecto. En este punto es pertinente partir del enfoque que tuvo el Gobierno Nacional al diseñar el esquema de dispersión que opera en la actualidad para el programa, el cual se basa en "la inclusión financiera digital para el aseguramiento en la entrega oportuna de ayudas, elevando la eficiencia en la ejecución presupuestal y potenciando la capacidad de los hogares". El citado esquema fue diseñado con el apoyo técnico de Naciones Unidas, tras una revisión exhaustiva para identificar los beneficiarios que contaban con algún producto financiero de ahorro o transaccional activo, adelantada por el DNP y el programa Banca de las Oportunidades, definiendo un proceso de abono de recursos en diferentes productos del sistema financiero. El esquema de dispersión permite realizar pagos a través de todo el sistema financiero, sin considerar exclusivamente entidades calificadas por la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional para la autorización de cuentas. Prosperidad Social como entidad de orden nacional de la Administración Pública, debe contar con cuentas autorizadas por la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional, conforme a lo establecido en el Decreto 359 de 1995. Así mismo, se encuentra en el ámbito SIF Nación y considerando la capacidad operativa de dicho aplicativo, debe ajustarse a los esquemas transaccionales que para tal efecto desarrolle la administración del sistema. De otro lado es pertinente anotar que una de las desventajas que cita el manual operativo del programa es el criterio de selección y la participación limitada de entidades que tendría un proceso de selección contractual, si Prosperidad Social diera apertura a productos de depósito directamente, perdiendo la cobertura que tiene el programa con el esquema de dispersión actual. |

| | | | | | |
|----|------------|------------------------------|---|-------------|---|
| 3 | 25/09/2020 | José Manuel Gómez | <p>2. Frente al Artículo 2.6.2.1.8. Tarifas</p> <p>En este artículo se delega al DPS la facultad de intervenir tarifas que un Decreto Legislativo (Art. 5 Decreto 518 de 2020) otorgó exclusivamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esa facultad propia del MHCP es la de 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. En consecuencia, se recomienda eliminar este artículo, habida cuenta que no es posible jurídicamente realizar esta delegación que se plantea. En todo caso, debe precisarse que las facultades que se citan del párrafo 3° del artículo 5° del Decreto Legislativo 812 de 2020 tampoco pueden entenderse como suficientes para dicho efecto, ya que simplemente en este se traslada al DPS la administración y ejecución del programa, pero no la regulación del anterior aspecto relacionado con el mismo, que lo mantiene el MHCP.</p> | No aceptada | <p>No se acoge el mencionado comentario, en tanto que la fijación de tarifas de los productos y servicios de las entidades financieras, sistemas de pago y operadores móviles que participan para viabilizar la dispersión de transferencias monetarias no condicionadas, hace parte inequívoca de la ejecución del Programa Ingreso Solidario.</p> <p>De manera que, al atribuir la administración y ejecución del programa al Departamento Administrativo para la Seguridad Social, el Decreto Legislativo 812 de 2020 traslada de manera intrínseca este tipo de facultades a la entidad, exclusivamente en el marco de la dispersión de transferencias monetarias a llevar a cabo, y no como una delegación general de competencias, que continúa en cabeza del MHCP.</p> |
| | | | <p>3. Frente al Artículo 2.6.2.1.9. Exención de impuestos.</p> <p>De la misma forma en la que el ingreso solidario a que se refiere el Decreto 518 de 2020, está exento del gravamen a los movimientos financieros y es considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, así como también, la comisión o servicio que se cobra por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa está excluida del impuesto sobre las ventas -IVA, se sugiere que para el caso de la i) Compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) y de la ii) Ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, se incluya si el ingreso es o no ingreso constitutivo de renta y ganancia ocasional para quien lo recibe para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, si las transferencias están gravadas con GMF y si las comisiones están exentas de IVA o no.</p> | No aceptada | <p>Cuando el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social está realizando las transferencias como órgano ejecutor del Tesoro Nacional, en nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, éstas ya están exentas de Gravamen a los Movimientos Financieros, en virtud del numeral 3 del artículo 879 del Estatuto Tributario. Lo anterior, siempre y cuando las transferencias realizadas cumplan con lo establecido en dicho numeral.</p> <p>De otra parte, es pertinente aclarar que el objetivo de los programas, su permanencia y el tipo de transferencias son diferentes, razones que tuvo en cuenta el legislador a la hora de tener en cuenta las citadas exenciones y exclusiones.</p> |
| 4. | 25/09/2020 | Liliana Viviana Mateus Núñez | <p>1. El proyecto de Decreto carece de la implementación de un mecanismo de fiscalización por medio del cual el Ministerio del Trabajo supervise la ejecución del Programa Colombia Mayor por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social</p> <p>Según el proyecto de Decreto, el Ministerio del Trabajo, representante del Fondo de Solidaridad Pensional conforme con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, no conserva la supervisión o control de las actuaciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que actuará como mero ejecutor del Programa Colombia Mayor, situación que desconoce las funciones atribuidas a dicha cartera ministerial, contempladas en el artículo 1 y en los numerales 1, 19, 21, 23, 24, 26, 27 y 28 del artículo 2 del Decreto 4108 de 2011, y en general su calidad de representante del Fondo y sus respectivas subcuentas.</p> <p>Debe tenerse en cuenta que el artículo 5° Decreto Legislativo 812 de 2020 únicamente dispuso que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se encargará de la ejecución del Programa Colombia Mayor, manteniendo intacta la estructura del Fondo de Solidaridad Pensional, establecida en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, por lo que, el Ministerio del Trabajo conserva la representación del Fondo, y en tal virtud, deberá realizar la fiscalización sobre la ejecución del programa (...).</p> <p>Así, resulta evidente que el Ministerio del Trabajo por mandato constitucional debe contar con los mecanismos efectivos para ejercer el control interno de la ejecución del Programa Colombia Mayor, pues aun cuando el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ejecuta el Programa, la fiscalización del Fondo de Solidaridad Pensional, incluyendo la subcuenta de sub instancia debe estar en cabeza del Ministerio, quien es el llamado legalmente a ejercer el control interno de los dineros, dado que de ninguna forma el ejecutor podría ejercer dicha función ya que carece de la calidad de propietario o representante de los recursos.</p> | No aceptada | <p>El artículo 1 del proyecto que adiciona el capítulo 3 del Título I de la Parte 6 al Decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, establece que la Mesa de Equidad será la instancia máxima que establecerá la metodología de focalización, las fuentes de información, los montos y el esquema de dispersión de pagos de los programas sociales de transferencias monetarias del Gobierno nacional. Dicha instancia estará apoyada por el Comité de Transferencias Monetarias, del cual hace parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Estadística, quienes desde su competencia y de manera coordinada serán el órgano consultivo y de formulación de la Mesa de Equidad en esta materia.</p> <p>Ahora bien, el Ministerio del Trabajo conserva su competencia establecida por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, Fondo de Solidaridad Pensional toda vez que el Decreto Legislativo 812 de 2020 no modificó en forma alguna tal disposición y seguirá ejerciendo sus funciones en lo que no haya sido modificado por dicho Decreto, es decir, la administración, operación y ejecución de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, incluido el Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de las competencias que le corresponden a todos y cada uno de los órganos de control, quienes fiscalizan tanto las actuaciones como el manejo de los recursos públicos.</p> |
| | 25/09/2020 | Liliana Viviana Mateus Núñez | <p>2. Establecer en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la formulación de la política pública del Programa Colombia Mayor desconoce las funciones del Ministerio del Trabajo sobre la implementación de políticas públicas en materia de pensiones y otras prestaciones. Conforme con el numeral 1 del artículo Artículo 2.2.14.6.2 del proyecto de Decreto, es función del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "Diseñar y/o formular la política pública para la ejecución del programa", dicha prerrogativa desconoce que el Decreto 4108 de 2011 en sus artículos 1 y 2 señala que el Ministerio del Trabajo es el responsable del diseño e implementación de políticas públicas en materia de otras prestaciones, dentro de las cuales se encuentra el Programa Colombia Mayor, dado que, como lo ha señalado la Corte Constitucional Me/auxilio no es una mera ayuda económica, pues de acuerdo a los criterios de priorización, se trata del único ingreso que percibe un sujeto en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extremas" Si bien el Decreto 812 de 2020, señala que el Departamento Administrativo será el ejecutor del Programa Colombia Mayor, esa condición no puede habilitarlo para crear una política pública sobre dicha prestación económica, puesto que no es un mero auxilio económico como aquellos que se otorgan en Programas como Familias en Acción o Jóvenes en Acción, ya que se está frente a una prestación económica que garantiza el mínimo vital de un grupo poblacional vulnerable, tal como lo son los adultos mayores en condición de pobreza extrema. Conforme con lo anterior, estando expresamente sería lado en el Decreto 4108 de 2011 que el Ministerio del Trabajo es el encargado de las políticas públicas respecto a otras prestaciones, dentro de las cuales se encuentra incluida el Programa Colombia Mayor, no resultaría viable cercenar dicha responsabilidad de carácter constitucional, para asignarla a un Departamento Administrativo que obra como ejecutor del Programa, no sólo porque ello iría contra el Decreto Legislativo 812, sino además, porque de ninguna manera el otorgamiento de la ejecución de un programa conlleva a dirigir asuntos tan relevantes como la implementación de una política pública, teniendo en cuenta además ninguno de los comités y consejos se ti alados en el Decreto 1084 de 2015 fue diseñado para su elaboración en lo atinente a subsidios económicos para los adultos mayores, lo cual desconocería el mandato constitucional sobre el ámbito de acción en la formulación de políticas públicas.</p> | No aceptada | <p>El diseño y formulación de las políticas públicas no es una función que ejerza una única entidad. Estas se desarrollan de manera conjunta y coordinada entre los sectores y entidades de gobierno que tienen injerencia y participación en el desarrollo de las acciones que, como en este caso, permiten beneficiar a la población en situación de pobreza y pobreza extrema.</p> <p>Tal como se señaló en la respuesta anterior, el artículo 1 del proyecto que adiciona el capítulo 3 del Título I de la Parte 6 al Decreto 1084 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, estableció como función del Comité de Transferencias Monetarias, del cual hace parte el Ministerio del Trabajo, el diseño y formulación de la metodología de focalización, las fuentes de información, los montos y el esquema de dispersión de pagos de los programas sociales de transferencias monetarias del Gobierno nacional, elementos estructurantes de las políticas públicas en materia de transferencias monetarias.</p> <p>Como se observa, el proyecto de manera ordenada y coherente, reglamenta las nuevas funciones que asume el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social frente la administración, operación y ejecución de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, sin que éstas sean excluyentes con las que deban ejercer las demás entidades de Gobierno en el desarrollo de su misión y objetivo; así se garantiza la presencia y participación del Ministerio del Trabajo en cualquier instancia o escenario donde se revisen las modificaciones que se puedan realizar a la actual política que rige el programa.</p> |

| | | | | |
|------------|-----------------|--|-------------|---|
| 25/09/2020 | Liliana Viviana | <p>3. Inviabilidad para que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social adelante procesos de cobro coactivo sobre los recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional!</p> <p>El artículo 2.6.1.1.3. del Proyecto de Decreto señala que el DAPS asumirá los procesos de "cobro coactivo, en los que las entidades responsables de trasladar los programas sean parte y que tengan relación exclusiva y directa con la administración, ejecución y operación de las transferencias monetarias de que trata el Decreto Legislativo 812 de 2020, desde la materialización de su entrega, hasta su culminación y archivo", esta situación frente a las fuentes de financiación de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional carece de fundamento.</p> <p>Lo anterior, considerando que el procedimiento de cobro coactivo ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como "un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, de las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales" en tal sentido, debe destacarse que el Departamento Administrativo en ningún caso ha asumido la representación del Fondo de Solidaridad Pensional, por lo que NO le es viable asumir el cobro de deudas en favor de otra entidad estatal, según lo desarrollado por el Máximo Tribunal Constitucional en la sentencia C-224 de 2013, donde señaló la excepcionalidad del cobro coactivo y que no es posible trasladar en ningún caso dicha facultad.</p> <p>Conforme con lo anterior, como quiera que el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 establece que el Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio del Trabajo, los rubros que deben ingresar a ella, establecidos en el artículo 27 de dicha Ley, sólo podrán ser cobrados por su representante y no por otra entidad, menos, cuando ella sólo actúa como ejecutora de un programa.</p> | No aceptada | <p>El artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece que las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.</p> <p>Por su parte, el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 establece que Prosperidad Social asumirá la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, incluida la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor. Estas funciones incluyen, además, la representación legal de los mismos en lo que corresponde a su competencia.</p> <p>En el caso del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, el Decreto Legislativo 812 de 2020 trasladó las competencias sobre el programa a Prosperidad Social más no la administración del Fondo de Solidaridad Pensional, ni de sus subcuentas, las cuales continúan bajo responsabilidad del Ministerio del Trabajo, con las competencias y responsabilidades, que sobre el cobro coactivo de los recursos parafiscales le corresponde, teniendo en cuenta, además, que el Programa Colombia Mayor no es el único que se financia con los recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, luego queda claro que el proyecto de decreto no tiene la vocación ni finalidad de modificar tales aspectos.</p> <p>Es menester aclarar que una parte de los recursos que financian el programa Colombia Mayor provienen del Fondo de Solidaridad Pensional, y la otra del Presupuesto General de la Nación, pero ello no implica que Prosperidad Social administre ahora el Fondo; pues solo recibe los recursos que le deberá girar el Fondo de Solidaridad Pensional destinados al financiamiento del programa Colombia Mayor.</p> |
| 25/09/2020 | Liliana Viviana | <p>4. No es viable que el Decreto a través del cual se reglamenta el Decreto Legislativo 812 de 2020 extralimite las funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sobre el Programa Colombia Mayor, sometidas a su calidad de mero ejecutor.</p> <p>En primer lugar, debe resaltarse que el parágrafo segundo del artículo 5° del Decreto 812 de 2020 estableció que el DAPS sería un ejecutor del Programa Colombia Mayor, sin embargo, el Proyecto del Decreto establece que además ejercerá la representación judicial en los procesos y acciones de tutela, formulará la política pública del programa, reglamentará el Programa y determinará la ampliación de cobertura, entre otras.</p> <p>Adscribir dichas funciones al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social sobrepasa el mandato del Decreto Legislativo, pues como ejecutor, debe encontrarse sometido a las decisiones adoptadas por el representante del Fondo de Solidaridad Pensional, esto es, el Ministerio del Trabajo y no tomar la iniciativa sobre su procedimientos y operaciones, pues recuérdese que el ejecutor debe limitarse a hacer realidad las directrices impartidas.</p> <p>En tal sentido debe resaltarse que el Decreto Legislativo, en ningún caso modificó la estructura del Fondo de Solidaridad Pensional, pues ni siquiera hizo alusión a él, por lo que el Decreto reglamentario no puede extralimitarse modificando las funciones del Ministerio del Trabajo, con poder preferente frente a la ejecución del Programa, para en su lugar dotar al mero ejecutor con amplias funciones y potestades que en realidad le permiten ser director y ejecutor.</p> | No aceptada | <p>De conformidad con el inciso primero del artículo 5 del Decreto Legislativo 812, Prosperidad Social tiene la competencia de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, incluida la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor señalado en el parágrafo 3° de la misma norma.</p> <p>Como se observa, la citada norma no modifica en forma alguna la competencia respecto al Fondo de Solidaridad Pensional, solo la del Programa Colombia Mayor. Tampoco modifica la Ley 100 de 1993, ni la Ley 797 de 2003 que, valga decir, no establecen la competencia de la administración, operación y ejecución del Programa Colombia Mayor, por el contrario, el Decreto Legislativo 812 de 2020 si lo hace de manera expresa, (norma de la misma jerarquía) quedando bajo este margen la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional.</p> <p>Finalmente, se informa que el Decreto Legislativo 812 de 2020 fue objeto de control automático de constitucionalidad, en donde mediante la sentencia C-382 de 2020, fueron declaradas exequibles las disposiciones allí contenidas, incluyendo la competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, frente al programa Colombia Mayor.</p> |
| | Mateus Núñez | | | |