GOBIERNO DE COLOMBIA	FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
Fecha (dd/mm/aa):	30/04/2025
Proyecto de Decreto/Resolución:	«Por medio del cual se adiciona la Parte 7 al Libro 2 del Decreto 1084 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”, se reglamenta el Sistema de Transferencias y el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias de conformidad con lo dispuesto en los artículos 65 y 68 de la Ley 2294 de 2023, y se dictan otras disposiciones»

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

Lo primero que debe decirse es que los artículos 13, 334 y 355 de la Constitución Política de Colombia consagran la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real, efectiva y material. Dicho mandato se traduce en la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, así como en la protección de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. De esta manera, se busca asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Ahora, es importante resaltar que, en la Ley 2294 de 2023, «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”», se establecieron «... las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva...» y, en el marco de la directriz contenida en su artículo 65, se determinó la adopción, creación y reglamentación del Sistema de Transferencias «... bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie...», con la finalidad de «... apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales, de riesgos económicos y de riesgos por desastres naturales o epidemiológicos».

De forma simultánea, en la norma se indica que el Sistema de Transferencias debe estar integrado por las transferencias monetarias y las transferencias en especie; y, las primeras, «... consisten en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas para los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza, promover la movilidad social y fortalecer el trabajo comunitario»; mientras que, las segundas, «... corresponden a la entrega de recursos en especie para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, con un enfoque de derechos, y con la participación de las economías populares y comunitarias, y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria».

En línea con el razonamiento previo, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en lo correspondiente al Sistema de Transferencias, se le asignó facultad de: «... diseñar, definir, regular, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación a los programas del sistema, así como [de] reglamentar su operación, funcionamiento, criterios de ingreso, permanencia y salida...», fuente suficiente para que, desde la cabeza del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, se reglamente, de forma integral, la totalidad de características que sean indispensables para la debida operación e implementación del Sistema de Transferencias. Lo que antecede, con el objetivo de, entre otros, integrar el conjunto de políticas, planes, programas y proyectos de transferencias, de nivel nacional, existentes; de establecer los principios, definiciones y enfoques propios que soporten y fortalezcan al sistema; de orientar, efectivamente, la política de transferencias hacia los sujetos de especial protección constitucional, a los sectores y a las comunidades más vulnerables del país; de precisar los actores, las responsabilidades y las instancias para requeridas para la articulación del sistema; y, de promover la competencia e inclusión financiera en la población de menores ingresos.

Pues bien, el Sistema de Transferencias (ST), así como el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias (SPTM), tienen su génesis en la apuesta del Gobierno Nacional por la transformación progresiva de la política social mediante la búsqueda constante de los principios de seguridad humana y de justicia social. Dicha visión cuenta con un conjunto de habilitadores estructurales como prerrequisito para el bienestar social, económico, cultural, ambiental y político de la población, y entre los cuales se prioriza la reorientación de un sistema de protección social universal y adaptativo que dé respuesta oportuna a los riesgos sociales, económicos, ambientales y epidemiológicos. Por tal motivo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 (pág. 74), acerca de la noción de seguridad humana, se señaló que: «[c]entrada en el bienestar integral del individuo, conjuga la potencialidad del Estado para plantear una agenda más ambiciosa en torno a la superación de la pobreza y la inequidad en un continuo hacia la expansión de capacidades a través de la inclusión social y productiva de la población, y la prevención del riesgo entendido como la relación entre vulnerabilidad y amenaza». De esta manera, el Sistema de Protección Social al que se apuesta, como pilar fundamental de la seguridad humana, permitirá sentar las bases de una estructura adaptativa que dará respuesta rápida a diferentes choques que ponen en riesgo la calidad de vida de los sujetos de especial protección constitucional, y el Sistema de Transferencias (ST), como figura jurídica, organizativa y estructural, de las transferencias en el país, aportará, de forma directa, en asegurar la dimensión de seguridad alimentaria y en la de superación de la pobreza.

Es así como, para asegurar que la construcción del Sistema de Transferencias (ST) comprenda el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos, así como a los actores que entregan de transferencias monetarias y transferencias en especie, debe armonizarse e integrarse con la totalidad de instituciones estatales que tengan participación en los programas sociales, y que en su misionalidad contribuyan en el avance de una protección universal de la población a través de la atención de los más pobres y vulnerables, de manera gradual y focalizada, bajo principios de integralidad, efectividad y eficiencia. Consecuente con lo anterior, se hace necesario reglamentar un sistema intersectorial de articulación de la oferta social del Estado en materia de transferencias que permita optimizar la asignación de recursos, reducir la fragmentación de los programas sociales al centralizar la información y la toma de decisiones sobre las transferencias, y mejorar la orientación hacia los sectores más vulnerables de la población y en una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Para el logro de esta apuesta, es indispensable la existencia de una estructura de apoyo y acompañamiento para el Sistema de Transferencias (ST). Composición que debe contar con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (en su rol de director del sistema), por la Comisión Intersectorial de la Inclusión Social y por el Comité Técnico Nacional de Inclusión Social. Además, debe desarrollarse, de forma paralela al Sistema de Transferencias (ST), el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias (SPTM) que tendrá como objeto la promoción de la inclusión financiera de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad que sea beneficiaria de transferencias monetarias en el contexto del Sistema de Transferencias.

De esta manera, se fortalece la institucionalidad y la gobernanza en materia de políticas, planes, programas y proyectos orientados a la entrega de transferencias monetarias o en especie con el propósito de prevenir o mitigar la materialización de riesgos sociales, económicos o ambientales de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, y de buscar, a través de estrategias, la reducción de las inequidades del país. Razón suficiente para que la propuesta normativa descrita tenga alcance, desarrollo y aplicación frente a las entidades del orden nacional que formulan, ejecutan, evalúan, operan o administran políticas, programas, planes, proyectos, y de cara a los actores que atiendan, a través de la entrega de transferencias, a la población en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad.

Por consiguiente, la reglamentación del Sistema de Transferencias (ST) implica, además de los lineamientos de carácter orgánico y sustancial para su efectivo funcionamiento e impacto esperado en materia de seguridad humana, la creación de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Social (CIIS) y del Comité Técnico Nacional para la Inclusión Social (CTNIS); instancias que se constituirán en espacios de coordinación y orientación que contribuyan al funcionamiento orgánico, integral y estratégico del Sistema de Transferencias, y que genere, entre las entidades del Estado, la articulación interinstitucional suficiente para robustecer la implementación de las políticas públicas y la gobernanza en materia de planes, programas y proyectos orientados a la entrega de transferencias monetarias o en especie para el logro de la prevención o mitigación de la materialización de riesgos sociales, económicos o ambientales de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. En detalle, en el marco del Sistema de Transferencias (ST), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Comisión Intersectorial para la Inclusión Social (CIIS) y el Comité Técnico Nacional para la Inclusión Social (CTNIS) articularán a todas las entidades actoras con el propósito de dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Para lo anterior, es preciso expedir una nueva normatividad reglamentaria que se incluya en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

Consecuentemente, la Comisión Intersectorial para la Inclusión Social apoyará sus decisiones en los conceptos emitidos por el Comité Técnico Nacional de Inclusión Social, que, a su vez, asesorará y se constituirá en una pieza indispensable de acompañamiento del Sistema de Transferencias, pues se desarrollará como un espacio de carácter técnico y de apoyo. En definitiva, ambas instancias, fomentarán desde sus respectivas competencias el Sistema de Transferencias, las políticas, programas, planes y proyectos que lo conformarán, y el uso del Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias y, en esencia, darán cumplimiento a los propósitos de reducción de la desigualdad, y cumplirán con el objeto de obtener la seguridad humana y la justicia social. En otros términos, los pilares del Sistema de Transferencias (ST) serán promovidos, en su generalidad, por el Sector de Inclusión Social y Reconciliación y su finalidad es que las personas se beneficien. Corolario, se requiere una amplia atención de múltiples entidades estatales y que el sistema de fuentes normativas constitucionales, legales y reglamentarias sea sólido.

En ampliación de la narrativa, que de forma antecedida se expresó, también se destaca que para el adecuado funcionamiento del Sistema de Transferencias el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social contará con una herramienta tecnológica y de información con la que se realizará la recolección, armonización y verificación de la información, los datos y las estadísticas de las transferencias monetarias y en especie; y con aplicación de los principios de la función pública y de la buena administración. Este instrumento de recolección, procesamiento, almacenamiento y distribución de la información generará un adecuado proceso de datos y la adopción de decisiones, que, para el caso puntual, ayudarán a que en el Sistema de Transferencias se cuente con la información suficiente y necesaria para la adopción de las estrategias que mejoren la situación de los sujetos de especial protección constitucional.

Por último, con el propósito de promover la competencia y la inclusión financiera esgrimida en el artículo 68 de la Ley 2294 de 2023, norma en la que se estableció que para las transferencias monetarias debe crearse un sistema de pagos independiente, a través del presente acto jurídico reglamentario, se desarrollará el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias (SPTM) que promoverá la inclusión financiera de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad que sea beneficiaria de transferencias monetarias. Máxime, cuando se definió que el Gobierno Nacional reglamentaría las «... condiciones, productos y canales a través de los cuales se realizaría la entrega de las transferencias monetarias...» de las diferentes entidades estatales con especial atención a los sujetos de especial protección

constitucional a los cuales están dirigidos las políticas, planes, programas y proyectos del Sistema de Transferencias. Adicionalmente, es de destacar que, en la prosa de la norma arriba descrita, se decidió la viabilidad de efectuar la transferencia monetaria «... sin que medie contratación con la entidad financiera o con el operador de pago designado». En otros términos, la entrega de las transferencias monetarias consistirá en la dispersión del recurso asignado a los beneficiarios vinculados a los programas sociales ofertados por el Estado, y aquellos podrán elegir el canal o producto financiero digital a través del cual recibirán el pago.

De forma paralela, el precitado artículo contempló que los recursos de las transferencias monetarias son inembargables y que no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera escogida para recibir el pago. Por tanto, se consolidó la tesis normativa consistente en la importancia de que cada beneficiario reporte a las entidades que operan los programas sociales cualquier cambio para que se pueda mantener actualizada su información y no se afecte de ninguna manera su beneficio. En la misma línea, se decidió que la inclusión financiera se refiera al acceso y uso de los servicios financieros por parte de todas las personas, especialmente por aquellas que tradicionalmente han estado excluidas del sistema financiero formal. En consecuencia, para la población pobre y vulnerable esto implicará la posibilidad de utilizar productos financieros como cuentas de ahorro, créditos, seguros y transferencias que se adaptarán a sus necesidades y condiciones económicas con costos razonables, y en un entorno seguro y accesible. Por tal motivo, los principales beneficios, a largo plazo de una adecuada inclusión financiera, como la promovida a través del artículo 68 de la Ley 2294 de 2023 y del presente acto reglamentario, se encaminan principalmente a la apoyar en la reducción de la pobreza y en la inclusión social, al facilitar la acumulación de activos y mejorar la capacidad para gestionar riesgos, además de promover el emprendimiento y generar oportunidades económicas.

Otro elemento importante de la inclusión financiera, a la que el actual decreto reglamentario apunta, es que se maximicen los enfoques diferenciales existentes para la población objetivo y posible beneficiaria del Sistema de Transferencias. Es así como el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias también se convertirá en una herramienta que impulsará la equidad de género, la inclusión social, la diversidad funcional, y los distintos enfoques de protección de postulados humanos. De allí que se pueda concluir que la inclusión financiera para la población pobre y vulnerable es una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo económico y social al integrar a los sectores más desfavorecidos en los sistemas financieros formales. Esto no solo mejora sus condiciones de vida, sino que también contribuye al crecimiento y la estabilidad económica de toda una sociedad, y el acto jurídico que se presenta a consideración de reglamentación apuesta por mejorar la situación de la población en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Por último, se razona que para la operación del Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias las entidades públicas que operan programas sociales de transferencias monetarias (actores del Sistema de Transferencias) utilizarán el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF o la herramienta modular, transversal y transaccional con la que cuente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y podrán solicitar información a las entidades públicas, privadas y de economía mixta sobre los productos financieros asociados a los beneficiarios. Esto con el objetivo de que no se construyan barreras de índole administrativo o formal para el ingreso de la población objeto en el Sistema de Transferencias. A su vez, los beneficiarios vinculados a los programas sociales del Estado, en un plazo máximo de dos años, tendrán la elección del canal de pago o producto financiero, el mantenimiento de los productos activos y la información actualizada en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, y de no contar con la información de la elección por parte del beneficiario y que aquel tenga dos o más productos financieros se procederá a establecer un esquema de priorización para seleccionar el producto financiero. Lo anterior, en el marco que se reglamentará para el funcionamiento del Sistema de Transferencias y el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias. Por tal motivo, se reglamentará el sistema reseñado (SPTM) sin que medie contratación alguna con las entidades financieras o con el operador de pago designado, de manera que un mayor número de personas, especialmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, tengan acceso a un producto financiero.

En conclusión, de los antecedentes, de los razonamientos de oportunidad y conveniencia, y de las justificaciones descritas previamente es indispensable la reglamentación del Sistema de Transferencias y del Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias que estarán liderados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y acompañados por la Comisión Intersectorial para la Inclusión Social y por el Comité Técnico Nacional de Inclusión Social. Y así, las entidades públicas del orden nacional (actores del Sistema de Transferencias) que formulen, ejecuten, evalúen, operen y administren planes, políticas, programas y proyectos a través de la entrega de transferencias monetarias o en especie a la población en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad tendrán un marco reglamentario con principios, enfoques, definiciones, objetivos, instancias de apoyo (que promoverán y establecerán estrategias, lineamientos y recomendaciones en materia de transferencias), y con un medio para realizar la entrega de las transferencias monetarias (SPTM).

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El presente decreto establece la reglamentación del Sistema de Transferencias y del Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias. Por tanto, define los parámetros de dirección del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la organización y el funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Inclusión Social, el apoyo técnico del Comité Técnico Nacional de Inclusión Social, y la operación del Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias de que tratan los artículos 65 y 68 de la Ley 2294 de 2023. Por tal motivo, el reglamento estará dirigido a las entidades del Estado del

orden nacional que formulan, ejecutan, evalúan, operan o administran políticas, programas, planes y proyectos del Sistema de Transferencias. A su vez, se aplicará a las instancias de apoyo, así como a los actores que atiendan, a través de la entrega de transferencias, a la población en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo:

Constitución Política de Colombia

Las normas constitucionales, en un sentido amplio, desde el principio democrático, de unidad nacional y en cumplimiento del Estado Social de Derecho, facultan al Presidente de la República como jefe de estado, de gobierno y suprema autoridad administrativa a ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Es así como la norma constitucional 189, en su numeral 10, determina esta atribución.

Adicionalmente, los artículos 13, 334 y 355 de la Constitución Política consagran la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, lo que significa adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, así como proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. De esta manera, se busca asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos con una priorización del gasto público social.

Las normas mencionadas previamente son el fundamento constitucional relevante para la viabilidad jurídica, pues otorga la posibilidad al Gobierno Nacional de reglamentar, a través del presente decreto, un desarrollo normativo que ha sido dispuesto por disposiciones de naturaleza legal.

Ley 489 de 1998. Organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional

Además de los mandatos constitucionales previamente reseñados, se debe resaltar que el artículo 6 establece que, en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas competencias con el propósito de lograr los fines y cometidos estatales, por lo cual deberán prestar su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones. Agregado a lo anterior, en el artículo 45 ibidem se faculta al Gobierno Nacional para la creación de comisiones intersectoriales en los siguientes términos:

> *... el Gobierno Nacional podrá* [...] [Adoptar] *comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos*.

Esta norma de naturaleza legal es de importancia para la correspondiente viabilidad jurídica, pues a través del presente acto reglamentario está creándose la Comisión Intersectorial para la Inclusión Social y la Mesa Técnica Nacional de Inclusión Social para que el Sistema de Transferencias cuente con instancias que ayuden a cumplir sus objetivos. Ambas serán incluidas en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 del Sector Inclusión Social y Reconciliación como instancias pertenecientes Sistema de Transferencias.

Para sustentar lo anterior, también se resalta que de acuerdo con los *Lineamientos generales para la creación o modificación de instancias intersectoriales en la Rama Ejecutiva del Orden Nacional* del Departamento Administrativo de la Función Pública (2023), las comisiones y los comités se adoptan para:

> *Comisión Intersectorial. Instancia colegiada con funciones propias, productos y pronunciamientos. Su objetivo principal es* ***coordinar y orientar la estrategia para la prestación de servicios que excede la competencia administrativa de un solo sector, con el fin de expedir lineamientos, hacer seguimiento a su implementación y evaluar la eficacia de la estrategia****. Por tanto, su índole es estratégica y deben participar en ella funcionarios de la más alta dirección de cada entidad miembro, para el ejercicio de funciones y la generación de productos como órgano colegiado.*
>
> *Comité Técnico. Instancia colegiada con funciones propias, productos y pronunciamientos. Su objetivo principal es desarrollar la correcta* ***implementación, operación y realización de tareas técnicas puntuales para poner en marcha una política pública o una estrategia****. Su índole es operativa, por tanto, esta instancia exige la participación de funcionarios de cada entidad miembro con el conocimiento técnico requerido para tomar decisiones*. (Negrillas fuera de texto).

Entendiéndose que el Sistema de Transferencia requiere que la comunicación, la coordinación, la colaboración armónica entre los distintos actores involucrados, y la producción de insumos técnicos de alta calidad sea permanente es necesario crear las dos instancias en mención, para así asegurar que, a través de la expedición de lineamientos y estrategias, la intervención del Estado, por intermedio del Sistema de Transferencias, sea pertinente, oportuna e integral, y que contribuya al bienestar de las personas y comunidades, a la inclusión social, a la superación de las exclusiones históricas, y a la construcción de una sociedad más justa desde las diversidades. Con esto, se facilita, entre otros, el proceso de articulación, unificación y coordinación de las políticas, programas, planes y proyectos de los actores del Sistema de Transferencias ante las situaciones de emergencia por riesgo social, económico o por desastre natural o epidemiológico,

ya que, las transferencias monetarias y en especie le pertenecen a las entidades públicas (actores) y son ellas quienes implementan la respectiva política, programa, plan o proyecto de acuerdo con el sector al que pertenecen, y por tanto, en el marco del Sistema de Transferencias, debe existir una instancia con funciones propias para que expida los lineamientos de la política de transferencias que se adopta; a su vez, para que realice el seguimiento y evalúe la eficiencia de la entrega de dichas herramientas de atención estatal. Asimismo, contar con el espacio técnico es indispensable para que, de forma técnica, se tengan los instrumentos necesarios para que los principios, así como las definiciones y enfoques, del sistema sean aplicados integralmente.

Ley 2294 de 2023. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»

La norma jurídica que, de manera precisa y detallada, otorga la competencia para la reglamentación del Sistema de Transferencias es la Ley 2294 de 2023. Lo anterior, con ocasión a que el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, «Colombia Potencia Mundial de la Vida» tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en líder en la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que proporcione las herramientas para la superación de las injusticias y las exclusiones históricas, además de la búsqueda de la no repetición del conflicto armado interno, el cambio de paradigma del relacionamiento del ser humano con el medio ambiente y, en definitiva, una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en la armonía con la naturaleza y los conocimientos ancestrales. Este proceso debe desembocar en la paz total, entendida como la apuesta de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna basada en la justicia social, y en una cultura de la paz que reconozca el valor excelso de la vida en todas sus formas.

Pues bien, con la finalidad de puntualizar, las normas jurídicas de naturaleza legal que el Sistema de Transferencias reglamentará, se deben mencionar los artículos 65 y 68 de dicho cuerpo normativo. En el primero, el poder legislativo creó el Sistema de Transferencias, que, en letras de la propia legislación, determinó que estaría bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y en el que, de forma sintetizada, se apuntó a que se consolidara como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie. Por otro lado, en el segundo, se dictaminó la necesidad de que, en conjunto con el Sistema de Transferencia, se construyese, adoptase y reglamentase un sistema de pagos para las transferencias monetarias de los diversos programas sociales estatales.

En otras palabras, los artículos 65 y 68 del Plan Nacional de Desarrollo determinan que la finalidad de las transferencias sea apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales, de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos, y, de forma concomitante, define que el Sistema de Transferencias debe estar compuesto por las transferencias monetarias y las transferencias en especie. Para lo anterior, se definió a las primeras como la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas para los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promocionar la movilidad social y fortalecer el trabajo comunitario, y a las segundas como la entrega de recursos en especie para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, con enfoque de derechos, y con participación de las economías popular y comunitarias, y la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

Sincronizado con las normas previas, el parágrafo primero del artículo 65 también establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene las facultades para diseñar, definir, regular, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación a los programas del sistema, así como de reglamentar la operación, el funcionamiento, y los criterios de ingreso, permanencia y salida. Corolario, la directriz legislativa proporcionó al líder del Sector de Inclusión Social y Reconciliación la dirección y coordinación del Sistema de Transferencias y del Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias, así como la respectiva reglamentación que determine suficiente, pertinente y armónica para su funcionamiento integral.

Además de lo anterior, en el parágrafo segundo del artículo 65 se estableció que el Sistema de Transferencias a reglamentar contará con un acompañamiento que, por un lado, promueva el fortalecimiento de las capacidades y el acceso prioritario y preferente a la oferta social del Estado, y, por el otro, apoye el trabajo comunitario de conformidad con las necesidades de los participantes de los programas en los términos que defina el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Por consiguiente, en la totalidad de la norma jurídica se refuerza la necesidad de reglamentación de las transferencias por parte del líder del Sector de Inclusión Social y Reconciliación con las respectivas instancias de apoyo que tendrán el Sistema de Transferencias y el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias.

En conclusión, la reglamentación del Sistema de Transferencias debe articular la oferta social del Estado, en el nivel nacional, en materia de transferencias, para así optimizar la asignación de recursos y reducir la fragmentación de los programas sociales al centralizar la información y la toma de decisiones sobre las transferencias, y, de forma simultánea, apuntar a mejorar la orientación de los programas sociales hacia los sectores más vulnerables de la población y en una mayor eficiencia en el debido uso de los recursos públicos. Es así como, para dar cumplimiento a los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo, es indispensable que el Sistema de Transferencias cuente con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como ente director; con la Comisión Intersectorial de la Inclusión Social y con el Comité Técnico Nacional de Inclusión Social. Y además, que junto al Sistema de Transferencias, se adopte el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias que será el medio para realizar las transferencias monetarias del sistema, de manera que se fortalecerá la institucionalidad y la gobernanza en materia de políticas, planes, programas y proyectos orientados a la entrega de transferencias monetarias o en especie con el propósito de prevenir o mitigar la materialización de riesgos sociales, económicos o ambientales de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, y así dar cumplimiento y desarrollo completo al mandato legal.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La norma que se desarrolla con la presente propuesta de decreto es la Ley 2294 de 2023 (Artículos 65 y 68), la cual se encuentra vigente.

Nota 1: publicada en el Diario Oficial. año CLIX N. 52400 19 de mayo 2023 Pág. 1.

Nota 2: estado de vigencia: vigente. Fecha de expedición de la norma 19/05/2023. Fecha de publicación de la norma: 19/05/2023. Fecha de entrada en vigor de la norma: 19/05/2023.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente decreto adiciona la Parte 7 al Libro 2 del Decreto Único Reglamentario, Decreto 1084 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación». Así mismo, adiciona el numeral 6 al artículo 1.1.3.1. del Título 3 de la Parte 1 del Libro 1 del Decreto Único Reglamentario, Decreto 1084 de 2015.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).

La Corte Constitucional, en Sentencia C-174 de 2020, dispone que pese a la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta Magna, para el caso de la dispersión de transferencias monetarias, la misma es a fin con los principios constitucionales por las siguientes razones:

> *... pese al carácter terminante y categórico de esta prohibición, el mismo artículo 355 establece una serie de salvedades expresas a este mandato general y, además, la Carta Política contiene otros principios y reglas cuya observancia exige matizar el alcance de la proscripción constitucional.*
>
> *Por ello, este tribunal ha considerado que las erogaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado pueden ser constitucionalmente admisibles en distintos escenarios* [...] *podrían ser válidas cuando se enmarcan dentro (sic) de contrataciones "con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes secciones de Desarrollo". De igual modo, podrían serlo cuando el auxilio o incentivo no constituye un acto de mera liberalidad del Estado y apunta al cumplimiento de deberes constitucionales expresos orientados a garantizar la igualdad material en el marco de la justicia distributiva, o cuando persigue el estímulo de una determinada actividad económica que reporta un beneficio social, en desarrollo de la facultad de intervención del Estado en la economía*...

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No hay circunstancias jurídicas adicionales que deban ser tenidas en cuenta.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La implementación del decreto no requiere análisis de impacto económico, pues el Sistema de Transferencias y el Sistema de Pagos de Transferencias Monetarias, en su operatividad, no modificará políticas, planes programas o proyectos existentes en las diferentes entidades del Estado. por consiguiente, para la operación no se generará erogación del gasto público diferente a las presupuestadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, en el parágrafo tercero del artículo 65 del PND, se establece: «... El Gobierno Nacional proveerá anualmente los recursos para atender los costos de los programas del Sistema de Transferencias, de acuerdo **con las disponibilidades presupuestales**, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo».

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El presente decreto no requiere disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto reglamentario no tienen los referidos impactos ambientales ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)	
No hay estudios técnicos que sustentan el proyecto normativo	
ANEXOS:	
Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria *(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*	*X*
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo *(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*	*(Marque con una x)*
Informe de observaciones y respuestas *(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*	*X*
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio *(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*	*(Marque con una x)*
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública *(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*	*X*
Otro *(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*	*(Marque con una x)*

Aprobó:

_____
PAULA ANDREA ESCOBAR SERNA
Directora de Transferencias Monetarias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

_____
CLAUDIA LILIANA QUIJANO
Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social