INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

MINISTERIO DEL TRABAJO - PROGRAMA COLOMBIA MAYOR

VIGENCIA: PRIMER SEMESTRE 2020

CGR_CDST No. 18
NOVIEMBRE 2020

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
MINISTERIO DEL TRABAJO -PROGRAMA COLOMBIA MAYOR

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralora Delegada para el Sector Trabajo (E.)	Lina María Aldana Acevedo
Directora de Vigilancia Fiscal (E)	Carolina Sánchez Bravo
Director de Vigilancia Fiscal	Héctor Jairo Osorio Madiedo
Supervisora (E.)	Marleny Burbano Cleves
Líder de Auditoría	Máximo Alexander Celeita Cubillos
Auditores	Luis Fernando Vallejo Escobar Marilsi Pérez Pacheco Everardo Hernández Pardo Carlos Andrés Sanmiguel Beltrán

TABLA DE CONTENIDO

1 **HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO** 4
2. CARTA DE CONCLUSIONES....5
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA 7
2.2 FUENTES DE CRITERIO....7
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA. 10
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO 12
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO 12
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 13
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS 14
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO....14
3 OBJETIVOS Y CRITERIOS 15
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS....15
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA 16
4 **RESULTADOS DE LA AUDITORÍA** 39
4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. CUMPLIMIENTO NORMATIVO 39
HALLAZGO No.1. Gestión de los Recursos Aportados por el Presupuesto Nacional. (A – D – OI) 39
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. EVALUACIÓN SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA. 44
HALLAZGO No. 2. Pago a Nombre de Personas Fallecidas (A - IP)....45
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 EVALUACIÓN NORMAS ESTABLECIDAS EN LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA....52
HALLAZGO No. 3. Giros de Transferencia Económica no Condicionada, Establecidos en el Decreto Legislativo 553 del 15 de abril de 2020. (A) 53
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. TRASLADO DEL PROGRAMA AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. 57
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5. CONTROL FISCAL INTERNO 58
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6. DENUNCIAS, INSUMOS Y OTROS....60
5 **ANEXOS**....61
5.1 MATRIZ DE HALLAZGOS....61

1 HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

La Presidencia de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual, entre otras medidas, establece: “Que resulta necesario autorizar al Gobierno Nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor Colombia Mayor con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”. Estado de emergencia que se prolongó y reglamentó mediante diversas normas emitidas por el Gobierno Central y los Ministerios.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno, se destaca el aislamiento obligatorio, decisión que provocó la necesidad de establecer tanto para entidades públicas, como privadas, el trabajo en casa como la opción ideal para dar continuidad a las labores productivas y/o de servicios que realizaban, en tal sentido, la Contraloría General de la República dispuso que las auditorías se desarrollaran mediante la modalidad laboral antes mencionada. Conforme a lo anterior, la auditoría que se describe en el presente informe fue desarrollada a través de la modalidad de trabajo en casa.

El Decreto 812 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del 4 de junio de 2020, en su parágrafo 2 del artículo 5, entre otras medidas, decretó el traslado de la ejecución del Programa Colombia Mayor, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de igual manera, en el citado parágrafo se autorizó la cesión del contrato de encargo fiduciario que se encontraba suscrito por el Ministerio del Trabajo; esta situación se constituye en un hecho significativo, toda vez que, durante el período de auditoría se tomó una decisión trascendental para el programa objeto de estudio, razón por la cual, se le dio a esta situación, un análisis particular a través del objetivo específico 4 de la auditoría.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:
ANGEL CUSTODIO CABRERA
Ministro del Trabajo
Carrera 14 No. 99 - 33
Ciudad

Respetado señor Ministro:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 4 de 18 de septiembre de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 0022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento para evaluar el cumplimiento normativo y la gestión adelantada por el Ministerio del Trabajo para atender a los adultos mayores beneficiarios del Programa Colombia Mayor, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; así como, la gestión y el manejo de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de Subsistencia y los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) dirigidos a los adultos Mayores durante el primer semestre de 2020.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la gestión adelantada al Programa Colombia Mayor y las normas surgidas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica N°0022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI[1]), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI[2]) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

[2] INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo.

La auditoría se adelantó en la modalidad de trabajo en casa y a través de video conferencias y medios digitales. El período auditado tuvo como fecha de corte el 30 de junio de 2020 y abarcó el período comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2020

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

El Objetivo de la auditoría fue emitir un concepto sobre el cumplimiento y aplicación de las medidas tomadas por el gobierno nacional para atender a los adultos mayores beneficiarios del Programa Colombia, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

2.2 FUENTES DE CRITERIO

Dentro de la auditoría de cumplimiento se tuvieron como fuentes de criterio de evaluación las normas que se relacionan a continuación:

- Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

- Ley 797 del 29 de enero de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales Exceptuados y Especiales.

- Decreto 3550 del 16 de septiembre de 2008. Por el cual se modifica el artículo 31 del Decreto 3771 de 2007.

- Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016, Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

- Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 - Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- Decreto 553 del 15 de abril de 2020. Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

- Decreto 659 del 13 de mayo de 2020. Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

- Decreto 812 del 04 de junio de 2020. 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.

- Decreto 814 del 04 de junio de 2020 Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

- Resolución 1370 del 02 de mayo de 2013 del Ministerio del Trabajo. Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.

- Resolución 1122 del 18 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal 2020.

- Resolución 1173 del 26 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal 2020.

- Resolución 1329 del 26 de junio de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia fiscal 2020.

- Resolución 852 del 30 de marzo de 2020 del Ministerio del Trabajo. Por la cual se establece un pago adicional y anticipado a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy Colombia Mayor, en virtud de la Emergencia Económica, Social y Ecológico declarada por el Gobierno nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

- Resolución 880 del 03 de abril de 2020 del Ministerio del Trabajo. Por medio de la cual se modifica el artículo 1 y 2 de la Resolución No. 852 del 30 de marzo de 2020, “Por la cual se establece un pago adicional y anticipado a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy Colombia Mayor, en virtud de la Emergencia Económica, Social y Ecológico declarada por el Gobierno nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020”.

- Resolución 5244 del 28 de noviembre de 2019 del Ministerio del Trabajo. Por la cual se modifican los recursos asignados en las resoluciones 159, 1578 y 2562 de 2019, de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para la vigencia fiscal 2019, en desarrollo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy Colombia Mayor.

- Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

- Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

- Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

- Acto Legislativo 04 de 2019, Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal.

- Decreto 1340 del 25 de julio de 2019, por el cual se modifica el artículo 2.2.14.1.39 del Título 14 Capítulo 1 del Decreto número 1833 de 2016 por el cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

- Anexo 1 de noviembre de 2013, Anexo 2 de marzo de 2015, Anexo 3 de febrero de 2019, y Anexo 4 de diciembre de 2019, de la Resolución 1370 de mayo 2 de 2013, del Ministerio del Trabajo, Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

- Contrato de Interventoría y Auditoria No. 617, del 18 de diciembre de 2018, celebrado entre el Ministerio del Trabajo y BDO AUDIT S.A.

- Contrato 604 de 2018 con FIDUAGRARIA S.A. como Administrador Fiduciario del Programa Colombia Mayor

- Decreto 405 del 16 de marzo de 2020. Por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República.

- Ley 610 del 15 de agosto del 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

- Ley 734 del 05 de febrero de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.

El alcance de la auditoría fue emitir un concepto sobre el cumplimiento de las normas que regulan el Programa Colombia Mayor, en concordancia con la aplicación de las medidas tomadas por el gobierno nacional para atender a los adultos mayores beneficiarios del Programa, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, citadas en el numeral 2.2 del presente documento. El estudio se hizo a partir de los criterios de evaluación seleccionados para cada asunto, haciendo énfasis en los procesos de priorización y depuración de bases de

datos, asignación de cupos a beneficiarios del Programa Colombia Mayor y los pagos realizados a dichos beneficiarios, en el primer semestre de 2020.

Así mismo, se verificó el cumplimiento de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional para trasladar el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; la evaluación del control fiscal interno en el manejo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

Marco Normativo

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad que regula el Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy, Colombia Mayor, en concordancia con la normatividad expedida por el Gobierno Nacional para atender los adultos mayores en el marco de la Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por COVID 19, para los pagos y transferencias realizadas en favor de los beneficiarios y lista de priorizados, del Programa Colombia Mayor y en general, todo lo relacionado con el manejo de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y los recursos FOME.

Consistencia de la información

Se evaluaron los procesos de: Identificación y priorización de beneficiarios, asignación, otorgamiento, entrega y pago de subsidios del Programa Colombia Mayor (decreto 1833 de 2016, normas que lo modificaron y lo complementaron, así como, la resolución 1370 de 2013 con sus anexos), con cargo a la Subcuenta de Subsistencia, mediante el cruce de bases de datos internas y externas, que se requirieron para el cabal desarrollo de la auditoría, al igual que, el análisis de la consistencia y nivel de depuración de las mismas. Se realizó un análisis específico de los 20.000 nuevos cupos (resolución 234 del 30 de enero de 2020 del Ministerio del Trabajo), al igual, que los cupos vacíos y suspendidos mes a mes durante el primer semestre de 2020.

Transferencia recursos FOME

Se evaluó que los lineamientos y actividades establecidas por el Ministerio del Trabajo en favor de los beneficiarios del Programa Colombia Mayor, hayan garantizado el pago de la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), otorgada en el marco de la Declaración de estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por COVID 19 (decreto 417 de 2020) y, por consiguiente, se haya hecho efectiva la entrega oportuna de los recursos adicionales a los beneficiarios del programa según lo establecen los decretos 458, 659 y 814 de 2020, de igual manera, se evaluó el

cumplimiento del decreto 553 que otorgó una transferencia económica en favor de los adultos mayores inscritos en las lista de priorizados del Programa Colombia Mayor.

Traslado Ejecución del Programa

Se evaluó la efectividad y el cumplimiento del marco normativo, de las acciones adelantadas por el Ministerio del Trabajo para el traslado de la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor hoy, Colombia Mayor, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS (decreto 812 de 2020), así como, las medidas tomadas para garantizar la prestación continua del servicio y el respeto a los derechos adquiridos por los beneficiarios del programa.

Evaluación de control fiscal Interno

Con base en la matriz para la evaluación de control fiscal interno se evaluaron los componentes: Ambiente de control, evaluación del riesgo, sistemas de información y comunicación, procedimientos y actividades de control y supervisión y monitoreo, mediante la aplicación de procedimientos de auditoría, determinando si los controles son efectivos.

Atender las denuncias

Durante el proceso auditor no se recibieron denuncias sobre la materia objeto de auditoría, por lo tanto, no se realizó evaluación relacionada con denuncias.

2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

El trabajo de auditoría se realizó mediante pruebas documentales remitidas por el Ente auditado, a la CGR, toda vez, que no fue posible realizar trabajo de campo, como consecuencia del aislamiento obligatorio a que se estaba sometido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el aislamiento preventivo posterior a la Emergencia.

2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, mediante la aplicación de la matriz establecida en el FAC 4, la calificación del control interno institucional por componentes (41 ítems evaluados) fue de 1.104. Lo anterior ubica el control interno en un rango de Adecuado.

Con relación a la evaluación del diseño y efectividad de controles, la calificación total obtenida es de1,522, que corresponde al concepto de Parcialmente Adecuado.

Con un puntaje final obtenido de 1,626, valor que permite a la CGR conceptuar que la calificación final es *"Con Deficiencias".* Lo anterior significa, que los mecanismos de control identificados en los macroprocesos y procesos evaluados presentan deficiencias que se revelan en los hallazgos que se describen en el informe

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material – Concepto con reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a la gestión de los recursos aportados por el presupuesto nacional a la subcuenta de Subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional, los mecanismos de seguimiento, monitoreo y control a los procesos de pago a los beneficiarios del programa en sus diferentes etapas y a la respuesta oportuna a las situaciones de contingencia la información acerca de la materia auditada en el Ministerio de Trabajo está conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados y que se relacionan en el numeral 2.2 del presente documento.

Gestión de Recursos del Presupuesto Nacional

Con base en la información suministrada por el Ministerio del Trabajo, se observa que no se realizaron los aportes anuales del Presupuesto Nacional, al Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de Subsistencia, de conformidad con la proyección calculada para el primer semestre de 2020, por lo tanto, se incumplió con el mandato consignado en el numeral 2.3 del artículo 2.2.14.1.6. del Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016.

Mecanismos de Seguimiento, Monitoreo y Control a los Procesos de Pago

En atención a la información suministrada por el Ministerio de Trabajo y al cruce de base de datos realizado con la Registraduría Nacional del Estado Civil, se detectó que se realizaron pagos con cargo a la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, a nombre de personas fallecidas y, en consecuencia se transgredió lo estipulado en el artículo 1 del Decreto 1340 del 25 de julio de 2019, que modificó el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016.

Respuesta Oportuna a las Situaciones de Contingencia

Con fundamento en la comunicación de radicado 08SE2020400000000027621 del 01 de septiembre de 2020, dirigida por el Ministerio del Trabajo a la Contraloría General de la República - CGR, se evidenció que al 30 de junio de 2020, el Ministerio del Trabajo no había realizado los giros (transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores) establecidos en el artículo 2 del Decreto legislativo 553 del 15 de abril de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y como consecuencia del confinamiento del que habían sido objeto los adultos mayores de 70 años, por consiguiente, se incumplió con lo decretado por la norma.

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó tres (3) hallazgos administrativos de los cuales uno (1) con traslado para indagación preliminar (IP) y otro con presunta incidencia disciplinaria con otra incidencia-OI, dando traslado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y al Congreso de la República.

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C,

LINA MARIA ALDANA ACEVEDO
Contralora Delegada para el Sector Trabajo

Aprobó: Héctor Jairo Osorio Madiedo - Director de Vigilancia Fiscal Sector Trabajo
Revisó: Marleny Burbano Cleves - Supervisora
Elaboró: Equipo Auditor

3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del cumplimiento normativo y la gestión adelantada por el Ministerio del Trabajo para atender a los adultos mayores beneficiarios del Programa Colombia Mayor, en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; así como, la gestión y el manejo de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de Subsistencia y los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) dirigidos a los adultos Mayores durante el primer semestre de 2020, fueron:

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Verificar el cumplimiento de la normatividad expedida por el gobierno nacional para atender los adultos mayores, beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor (Subcuenta de Subsistencia).

2. Evaluar la Subcuenta de Subsistencia, mediante el cruce de bases de datos internas y externas, el cual permita el análisis de los procesos de: Identificación y priorización de beneficiarios, asignación, otorgamiento, entrega y pago de subsidios, a partir de la consistencia y nivel de depuración de las bases de datos, las cuales soportan el trámite de los mismos.

3. Verificar el cumplimiento de los lineamientos y actividades establecidas por el Ministerio del Trabajo a través del Fondo de Solidaridad Pensional para garantizar que los beneficiarios del Programa Colombia Mayor cumplen con los requisitos para recibir el pago del subsidio otorgados, de acuerdo con las normas establecidas en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

4. Determinar y verificar el cumplimiento de las medidas tomadas en el Decreto 812 del 4 de junio de 2020 para trasladar el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

5. Evaluar el control fiscal interno en el manejo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

6. Atender las denuncias que se recepcionen y estén relacionadas con los asuntos a auditar.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Dentro de la auditoría de cumplimiento se tendrán como criterios de evaluación las normas que se relacionan a continuación. De ellas se identifican algunos apartes relevantes.

ARTICULO 25. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Creación del Fondo de Solidaridad Pensional. Créase el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente Ley.

ARTICULO 26. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993. Objeto del Fondo. El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO 2. Ley 797 del 29 de enero de 2003. Modificó Artículo 13. Ley 100 Características del Sistema General de Pensiones. i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados. (Colombia Mayor) m) Los recursos del Sistema General de Pensiones están destinados exclusivamente a dicho sistema y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran. n) El Estado es responsable de la dirección, coordinación y control del Sistema General de Pensiones y garante de los recursos pensionales aportados por los afiliados, en los términos de esta ley y controlará su destinación exclusiva, custodia y administración.

Libro IV. Artículo 257, 258 y 259 Ley 100 De 1993 Servicios Sociales Complementarios programa Y Requisitos.
Artículo 257 “Establece un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos:
a) Ser colombiano;
b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;
c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;
d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social;
e) Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos.

PARÁGRAFO 3o. Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente Definidos".

ARTÍCULO 258. OBJETO DEL PROGRAMA. “El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa”. PARÁGRAFO. EL Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa.

ARTÍCULO 259. PÉRDIDA DE LA PRESTACIÓN ESPECIAL POR VEJEZ. La prestación especial por vejez se pierde:
a) Por muerte del beneficiario;
b) Por mendicidad comprobada como actividad productiva;

c) Por percibir una pensión o cualquier otro subsidio;

ARTÍCULO 8. Ley 797 del 29 de enero de 2003. Modificó lo establecido en el artículo 27 de la Ley 100 de 1993, Recursos. El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

a- Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 SMLMV de un 0.2%, de 17 a 18 SMLMV de un 0.4%, de 18 a 19 SMLMV de un 0.6%, de 19 a 20 SMLMV de un 0.8% y superiores a 20 SMLMV de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.
b- El 50% de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea mayor a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
c- Los aportes del presupuesto nacional, que deben ser iguales o mayores a los recaudados anualmente por los conceptos anteriores, actualizado según el IPC, certificado por el DANE.
d- Los pensionados que devenguen una mesada superior a los 10 SMLMV y hasta 20 SMLMV deben contribuir al Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de Subsistencia un 1%, y los que devenguen más de 20 SMLMV contribuirán con 2% en esta cuenta.

Artículo 1. Decreto 3550 del 16 de septiembre de 2008. El artículo 31 del Decreto 3771 de 2007, quedará así:

"Artículo 31. Modalidades de beneficios. Los beneficios de la subcuenta de subsistencia, serán otorgados en las modalidades de subsidio económico directo y subsidio económico indirecto.

El subsidio económico directo se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios.

El subsidio económico indirecto se otorga en Servicios Sociales Básicos y se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas o a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–.

Los aspectos procedimentales para la entrega de los subsidios indirectos otorgados a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar serán los señalados en el Manual Operativo. La población desplazada beneficiaria de estos subsidios deberá acreditar tal condición a través de la certificación que para el efecto expida la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

La modalidad de subsidio de cada beneficiario será establecida en el proyecto presentado por el ente territorial. Los indígenas residentes en resguardos podrán ser beneficiarios del subsidio directo, siempre y cuando se elija esta modalidad para todos los beneficiarios incluidos en el proyecto.

En ambas modalidades, el subsidio económico podrá contener adicionalmente Servicios Sociales Complementarios, siempre y cuando exista cofinanciación de las entidades territoriales y/o resguardos indígenas.

La asignación de cupos, el valor del subsidio económico y los componentes que se financien serán definidos por el Ministerio de la Protección Social de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y de conformidad con las metas de cobertura señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. En todo caso, el valor del subsidio no podrá superar el (50%) del salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 1°. Servicios Sociales Básicos. Los Servicios Sociales Básicos comprenden alimentación, alojamiento y medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la autonomía personal y su calidad de vida) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud –POS– de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, ni financiadas con otras fuentes. Podrá comprender medicamentos o ayudas técnicas incluidas en el POS, cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Los proyectos productivos también podrán formar parte de los Servicios Sociales Básicos para la población beneficiaria, en consideración a las particularidades culturales, sociales y las condiciones de habitación o residencia, propias de cada grupo social beneficiario de estos subsidios, parametrizadas en el Manual Operativo.

Parágrafo 2°. Servicios Sociales Básicos - Ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o medicamentos. Cuando el beneficiario opte por el subsidio económico representado en el componente de ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o medicamentos, estos le serán entregados directamente, por tratarse de un beneficio a su favor, que no se encuentra contemplado en el POS.

Si la utilización de la ayuda técnica requiere necesariamente de un procedimiento quirúrgico para su inserción, este hará parte del subsidio, siempre y cuando no esté incluido en el POS de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, o incluido en el POS cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A partir del año 2009, el monto que se destine anualmente para el otorgamiento del subsidio representado en este componente será determinado por el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional. El valor total del beneficio a recibir por persona durante el año, incluidas las ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o los medicamentos y el procedimiento quirúrgico no podrá superar el valor anual del subsidio establecido en el parágrafo del artículo 4° del Decreto 1355 de 2008.

Para el otorgamiento de este subsidio, el Ministerio de la Protección Social directamente o a través del Administrador Fiduciario priorizará las personas que al momento de la solicitud no sean beneficiarias de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Durante el año en que el beneficiario reciba este subsidio podrá percibir otra modalidad de subsidio, respetando el valor total señalado en el inciso anterior.

Una vez efectuada la priorización, los beneficiarios que estén recibiendo el subsidio económico en cualquier modalidad, también podrán acceder a los elementos del componente previsto en este parágrafo y para tal efecto, el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional establecerá las equivalencias necesarias entre el valor de este y el subsidio que vienen recibiendo, de tal manera que esta equivalencia genere incentivos para que el beneficiario opte por este componente y se vea beneficiado con la mejora de su calidad de vida.

En este último caso, el beneficiario que recibirá la ayuda técnica, prótesis u órtesis o los medicamentos, deberá autorizar expresamente al administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional la aplicación de esta equivalencia.

El subsidio estará representado en un bono intransferible que se le entregará directamente al beneficiario y se hará efectivo en las entidades que se contraten para tal fin. Este bono incluye el valor de la ayuda y su procedimiento y no podrá ser superior al monto máximo señalado en este parágrafo.

Los Servicios Sociales Básicos representados en ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o medicamentos serán entregados al beneficiario a través del Ministerio de la Protección Social directamente o a través del administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional o de una entidad que forme parte del Sistema de Protección Social.

Parágrafo 3°. Servicios Sociales Complementarios. Los Servicios Sociales Complementarios son aquellos que se enfocan al desarrollo de actividades de educación, recreación, cultura, deporte, turismo y proyectos productivos. Los proyectos presentados podrán incluir uno o varios de los componentes descritos".

Título 14 Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016. Artículo 2.2.14.1.1. Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así:

1.Subcuenta de Solidaridad, destinada a subsidiar los aportes al sistema general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.

2. Subcuenta de Subsistencia, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.14.1.30. a 2.2.14.1.40. del presente Decreto.

(Decreto 3771 de 2007, art. 1) Artículo 2.2.14.1.2. Administradora de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional sólo podrán ser administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario.

En todo caso, el Ministerio del Trabajo podrá elegir una o varias de las entidades autorizadas que le presenten propuestas mediante el proceso de contratación autorizado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

(Decreto 3771 de 2007, art. 2) Artículo 2.2.14.1.3. Obligaciones del Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional.

1.El administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional deberá cumplir con las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las demás que le corresponda cumplir en desarrollo del respectivo contrato:

1.1. Recaudar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.
1.2 Disponer de una infraestructura operativa y técnica adecuada y suficiente para cumplir con la administración apropiada de los recursos confiados y de las actividades que se deriven del contrato correspondiente.
1.3 Contar con un adecuado sistema de información permanente de los beneficiarios y servicios del Fondo de Solidaridad Pensional y con el personal capacitado en las oficinas de la sociedad administradora o en las redes de establecimientos de crédito que contrate.
1.4 Conservar actualizada y en orden la información y la documentación relativa a las operaciones realizadas con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y en particular de los beneficiarios de los subsidios.
1.5 Rendir la información y las cuentas que le requiera el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia o el Comité Directivo.
1.6. Realizar la promoción de los subsidios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional. Para tal efecto, deberá difundir los programas a través de los mecanismos que garanticen la mayor difusión y efectividad en la población objetivo.
1.7. Llevar contabilidad independiente para las subcuentas de solidaridad y de subsistencia, de manera que en cualquier tiempo puedan identificarse, tanto los beneficiarios de los subsidios de cada una de las subcuentas como los bienes, activos y operaciones correspondientes al administrador fiduciario y a cada subcuenta.
1.8. Presentar mensualmente un informe sobre la evolución de las subcuentas de solidaridad y subsistencia de los afiliados subsidiados.
1.9. Controlar y hacer exigibles las devoluciones que deben hacerse por disposición del inciso primero del artículo 29 de la Ley 100 de 1993.

2. Obligaciones respecto de la Subcuenta de Solidaridad:

2.1 Identificar a los beneficiarios de esta subcuenta y transferir el subsidio a través de las administradoras del sistema general de pensiones, conforme a las disposiciones legales vigentes y a lo señalado anualmente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).
2.2. Cooperar con el Ministerio del Trabajo, en la obtención de información que sirva como base para la determinación del Plan Anual de Extensión de Cobertura. Para el efecto, podrá solicitar a Colpensiones, cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público y a las sociedades administradoras de fondos de pensiones, la información sobre grupos de afiliados, según niveles de ingreso y actividad económica, así como tiempo cotizado.
2.3. Entregar los talonarios de pago que deberán ser suministrados por las administradoras de pensiones e informar a los nuevos beneficiarios del subsidio de esta subcuenta, quince (15) días antes de la fecha de pago del aporte, el monto que debe ser cancelado, así como los medios de pago disponibles, ya sea a través de talonarios o de sistemas electrónicos. Igualmente deberá garantizar la información

a quienes se encuentren como beneficiarios de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, en la fecha de entrada en vigencia de los nuevos medios de pago.
2.4. Realizar permanentemente la evaluación, seguimiento y control de los beneficiarios y de los recursos de esta subcuenta, en coordinación con las entidades de cualquier orden y nivel que se consideren necesarias, para lo cual, dichas entidades deberán poner a disposición del administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional la información contenida en bases de datos y aplicativos, con el fin de que se puedan efectuar verificaciones periódicas y masivas que se requieran. Para tal efecto deberá:
2.4.1. Establecer mecanismos idóneos para verificar que los recursos del Fondo se destinen a beneficiarios que cumplan las condiciones y requisitos para ser beneficiarios de los subsidios, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.
2.4.2. Crear y mantener una base de datos, con la estructura y características que defina el Ministerio del Trabajo, que contenga la información de cada uno de los beneficiarios, con su número de documento de identidad y lugar de residencia.

3. Obligaciones respecto de la Subcuenta de Subsistencia:

3.1. Suscribir los convenios o contratos a nombre del Ministerio del Trabajo y girar los recursos de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.14.1.38. del presente Decreto.
3.2. Realizar permanentemente la evaluación, seguimiento y control de los beneficiarios y de los recursos de la Subcuenta de Subsistencia, en coordinación con las entidades de cualquier orden y nivel que se consideren necesarias, para lo cual, dichas entidades deberán poner a disposición del administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional la información contenida en bases de datos y aplicativos, con el fin de que se puedan efectuar verificaciones periódicas y masivas que se requieran. Para tal efecto deberá:
3.2.1. Crear y mantener una base de datos, con la estructura y características que defina el Ministerio del Trabajo, que contenga la información de cada uno de los beneficiarios, indicando su número de documento de identidad y lugar de residencia.
3.2.2. Realizar el seguimiento del cumplimiento de los servicios prestados al beneficiario del subsidio, en cuanto a la calidad de los mismos y el uso de los recursos del programa.
3.2.3. Crear y mantener una base de datos de potenciales beneficiarios, con la estructura y características que defina el Ministerio del Trabajo en el Manual Operativo del Programa, en la que se indique el número de documento de identidad y lugar de residencia. Dicha información deberán suministrarla las entidades territoriales, al Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional.

(Decreto 3771 de 2007, art. 3, modificado por el Decreto 1542 de 2013, art. 1 y por el Decreto 455 de 2014, art. 1).

Artículo 2.2.14.1.6. Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional tienen el siguiente origen:

1. Subcuenta de Solidaridad:

1.1. El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
1.2. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;
1.3. Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos y en general los demás recursos que reciba a cualquier título;
1.4. Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.

2. Subcuenta de Subsistencia:

2.1. El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
2.2. Los cotizantes con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes tendrán un aporte adicional, sobre su ingreso base de cotización, así: De 16 hasta 17 smlmv de un 0.2%, de más de 17 hasta 18 smlmv de un 0.4%, de más de 18 hasta 19 smlmv, de un 0.6%, de más de 19 hasta 20 smlmv, de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1%.
2.3. Los aportes del presupuesto nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los numerales 2.1 y 2.2. de este numeral y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el Dane.
2.4. Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán con el 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán con el 2%.

PARÁGRAFO 1. Los rendimientos financieros que generen las subcuentas de solidaridad y de subsistencia, se incorporarán a la respectiva Subcuenta.

PARÁGRAFO 2. Cuando quiera que los recursos que se asignan a la Subcuenta de Solidaridad no sean suficientes para atender los subsidios que hayan sido otorgados a la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003, se destinará el porcentaje adicional que sea necesario de los recursos previstos en el numeral 2.2. del numeral 2 del presente artículo.

PARÁGRAFO 3. Los aportes que deban efectuar los afiliados al sistema, con destino a las subcuentas de Solidaridad y Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, de que trata el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 7° de la Ley 797 de 2003, se calcularán sobre el ingreso base de cotización definido en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993.

(Decreto 3771 de 2007, art. 6) Artículo 2.2.14.1.12. Plan de cobertura. Anualmente el Consejo Nacional de Política Social, diseñará el Plan de extensión de cobertura, estableciendo los grupos de población rural y urbana que se beneficiarán de los subsidios a que se refiere el presente capítulo, el monto máximo de los mismos, el tiempo por el cual serán otorgados y las modalidades en que será concedido, las cuales podrán ser diferenciales de acuerdo con la condición socio laboral del beneficiario o sus expectativas de ingresos futuros.

PARÁGRAFO. El plan deberá adoptarse con antelación suficiente para su incorporación en la vigencia presupuestal del año siguiente.

(Decreto 3771 de 2007, art. 12) Artículo 2.2.14.1.30. Subcuenta de Subsistencia. Los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional financiarán el programa de auxilios para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993.

El subsidio que se otorga es intransferible y la orientación de sus recursos se desarrolla bajo los principios de integralidad, solidaridad y participación.

El Ministerio del Trabajo elaborará el manual operativo para fijar los lineamientos de selección de beneficiarios, los componentes de los subsidios y demás aspectos procedimentales de los programas financiados con los recursos de esta Subcuenta, dentro de los parámetros establecidos en la normatividad aplicable.

(Decreto 3771 de 2007, art. 29) Artículo 2.2.14.1.31. Requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia. Los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia son:

1. Ser colombiano.
2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones.
3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones:

Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno.

4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

PARÁGRAFO 1. Los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de centros de bienestar del adulto mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública, así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente.

PARÁGRAFO 2. La entidad territorial o el resguardo seleccionarán los beneficiarios previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Con el fin de garantizar un mayor acceso, el Ministerio del Trabajo seleccionará los beneficiarios que residan en los centros de bienestar del adulto mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.

PARÁGRAFO 3. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), será la entidad que seleccione a las madres comunitarias que podrán acceder al subsidio económico directo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de que trata el presente artículo. Para tal fin, debe adelantar el procedimiento previsto en el manual operativo del programa. Una vez se realice dicha selección el ICBF deberá remitir al encargo fiduciario, los soportes correspondientes que acrediten el cumplimiento de los requisitos. El Consejo Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional con base en el presupuesto que apruebe determinará anualmente, un número máximo de cupos para las madres comunitarias.

PARÁGRAFO 4. Cuando el subsidio económico contemple el otorgamiento de medicamentos o ayudas técnicas, el Ministerio del Trabajo podrá seleccionar directamente los beneficiarios previa convocatoria y verificación de requisitos.

(Decreto 3771 de 2007, art. 30, adicionado por el Decreto 2963 de 2008, art. 1, modificado por el Decreto 4943 de 2009, art. 1 y adicionado por el Decreto 589 de 2010, art. 1)

Artículo 2.2.14.1.32. Modalidades de beneficios. Los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia serán otorgados en las modalidades de subsidio económico directo y subsidio económico indirecto.

El subsidio económico directo se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios.

El subsidio económico indirecto se otorga en servicios sociales básicos y se entrega a través de los centros de bienestar del adulto mayor, centros diurnos, resguardos indígenas o a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Los aspectos procedimentales para la entrega de los subsidios indirectos otorgados a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar serán los señalados en el manual operativo. La población desplazada beneficiaria de estos subsidios deberá acreditar tal condición a través de la certificación que para el efecto expida la Unidad de Reparación de Victimas o la entidad que haga sus veces.

La modalidad de subsidio de cada beneficiario será establecida en el proyecto presentado por el ente territorial. Los indígenas residentes en resguardos podrán ser beneficiarios del subsidio directo, siempre y cuando se elija esta modalidad para todos los beneficiarios incluidos en el proyecto.

En ambas modalidades, el subsidio económico podrá contener adicionalmente servicios sociales complementarios, siempre y cuando exista cofinanciación de las entidades territoriales y/o resguardos indígenas.

La asignación de cupos, el valor del subsidio económico y los componentes que se financien serán definidos por el Ministerio del Trabajo de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y de conformidad con las metas de cobertura señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). En todo caso, el valor del subsidio no podrá superar el (50%) del salario mínimo legal mensual vigente.

PARÁGRAFO 1. Servicios sociales básicos. Los servicios sociales básicos comprenden alimentación, alojamiento, elementos de higiene y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la autonomía personal y su calidad de vida) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, ni financiadas con otras fuentes. Podrá comprender medicamentos o ayudas técnicas incluidas en el POS, cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al sistema general de seguridad social en salud.

Los proyectos productivos también podrán formar parte de los servicios sociales básicos para la población beneficiaria, en consideración a las particularidades culturales, sociales y las condiciones de habitación o residencia, propias de cada grupo social beneficiario de estos subsidios, parametrizadas en el manual operativo.

PARÁGRAFO 2. Servicios sociales básicos – ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o medicamentos. Cuando el beneficiario opte por el subsidio económico representado en el componente de ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o medicamentos, estos le serán entregados directamente, por tratarse de un beneficio a su favor, que no se encuentra contemplado en el POS.

Si la utilización de la ayuda técnica requiere necesariamente un procedimiento quirúrgico para su inserción, este hará parte del subsidio, siempre y cuando no esté incluido en el POS de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, o incluido en el POS cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al sistema general de seguridad social en salud.

A partir del año 2009, el monto que se destine anualmente para el otorgamiento del subsidio representado en este componente será determinado por el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional. El valor total del beneficio a recibir por persona durante el año, incluidas las ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o los medicamentos y el procedimiento quirúrgico no podrá superar el valor anual del subsidio establecido en el parágrafo del artículo 2.2.14.2.4. del presente Decreto.

Para el otorgamiento de este subsidio, el Ministerio del Trabajo directamente o a través del administrador fiduciario priorizará las personas que al momento de la solicitud no sean beneficiarias de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Durante el año en que el beneficiario reciba este subsidio, podrá percibir otra modalidad de subsidio, respetando el valor total señalado en el inciso anterior.

Una vez efectuada la priorización, los beneficiarios que estén recibiendo el subsidio económico en cualquier modalidad también podrán acceder a los elementos del componente previsto en este parágrafo y, para tal efecto, el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional establecerá las equivalencias necesarias entre el valor de este y el subsidio que vienen recibiendo, de tal manera que esta equivalencia genere incentivos para que el beneficiario opte por este componente y se vea beneficiado con la mejora de su calidad de vida.

En este último caso, el beneficiario que recibirá la ayuda técnica, prótesis u órtesis o los medicamentos, deberá autorizar expresamente al administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional la aplicación de esta equivalencia.

El subsidio estará representado en un bono intransferible que se le entregará directamente al beneficiario y se hará efectivo en las entidades que se contraten para tal fin. Este bono incluye el valor de la ayuda y su procedimiento y no podrá ser superior al monto máximo señalado en este parágrafo.

Los servicios sociales básicos representados en ayudas técnicas, prótesis u órtesis y/o medicamentos serán entregados al beneficiario a través del Ministerio del Trabajo directamente o a través del administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional o de una entidad que forme parte del Sistema de Protección Social.

PARÁGRAFO 3. Servicios Sociales Complementarios. Los Servicios Sociales Complementarios son aquellos que se enfocan al desarrollo de actividades de educación, recreación, cultura, deporte, turismo y proyectos productivos. Los proyectos presentados podrán incluir uno o varios de los componentes descritos.

(Decreto 3771 de 2007, art. 31, adicionado por el Decreto 2963 de 2008, art. 2, modificado por el Decreto 3550 de 2008, art. 1 y por el Decreto 455 de 2014, art. 2) Artículo 2.2.14.1.33. Subsidio indirecto. Por una única vez y hasta agotar existencias de las ayudas de movilidad y mobiliario adquiridas por el Ministerio del Trabajo, estas podrán ser entregadas a los centros de bienestar del adulto mayor o centros diurnos que tengan o no convenio suscrito con el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional para el desarrollo de la modalidad indirecta del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, como parte del subsidio que se entrega a los adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema clasificados en los niveles 1 o 2 del Sisbén, con limitaciones físicas o mentales, que no dependen económicamente de persona alguna a los cuales se les brinda atención en estas instituciones.

Para tal efecto, el Ministerio del Trabajo realizará la convocatoria respectiva y asignará directamente los subsidios, sustentando la distribución que se realice de acuerdo con las ayudas disponibles y el nivel de cobertura del respectivo centro. La entrega de los mismos, la efectuará el citado Ministerio o el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, o una entidad que forme parte del Sistema de Protección Social.

(Decreto 3771 de 2007, art. 31 A, adicionado por el Decreto 4048 de 2010, art. 1) Artículo 2.2.14.1.35. Criterios de priorización de beneficiarios. En el proceso de selección de beneficiarios que adelante, la entidad territorial deberá aplicar los siguientes criterios de priorización:

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1, 2 del Sisbén y el listado censal.
3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
4. Personas a cargo del aspirante.
5. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona.

6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización.
7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.
8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

PARÁGRAFO 1. Las bases de ponderación de cada uno de los criterios serán las que se establezcan en el manual operativo del programa de protección social al adulto mayor. Las entidades territoriales deberán entregar la información de priorizados, cada seis (6) meses.

PARÁGRAFO 2. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) priorizará a las personas que ostentaron la calidad de madres comunitarias que podrán acceder al subsidio económico directo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, aplicando los criterios establecidos en el presente artículo y remitirá al administrador fiduciario los soportes documentales, según lo establece el manual operativo del programa.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio del Trabajo priorizará la asignación de cupos para acceder al subsidio económico directo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, a los adultos mayores residentes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fijando como valor del subsidio el monto máximo establecido para los beneficiarios de la citada subcuenta en el Conpes Social 105 de 2007.

(Decreto 3771 de 2007, art. 33, modificado por el Decreto 455 de 2014, art. 3) Artículo 2.2.14.1.37. Centros de atención. Para los efectos del presente capítulo, los adultos mayores podrán ser atendidos en las siguientes instituciones:

1. Centros de Bienestar del Adulto Mayor. Estos centros deberán ser instituciones sin ánimo de lucro, de naturaleza pública, privada o mixta de cualquier nivel, que mediante convenios suscritos entre el administrador fiduciario y/o el municipio y la institución correspondiente o entre el municipio y el centro de bienestar del adulto mayor, se obligan a:

1.1. Prestar un servicio integral y de buena calidad.
1.2. Usar los recursos del programa en la atención de los beneficiarios del subsidio.
1.3. Informar al administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional cualquier cambio que afecte la condición del beneficiario.

2. Centros Diurnos. Deberán ser instituciones sin ánimo de lucro, de naturaleza pública, privada o mixta, de cualquier nivel, que presten servicios de apoyo nutricional y brinden atención ocupacional a través de actividades tales como educación, recreación, cultura, deporte, turismo y/o proyectos productivos. Los adultos mayores asisten durante el día y no pernoctan en ellos.

Los servicios que brinden estos centros se prestarán mediante la suscripción de convenios entre el administrador fiduciario, el municipio y la institución correspondiente o entre el municipio y el centro, en virtud de los cuales se obligan:

2.1. Prestar el servicio de apoyo nutricional mediante el suministro de comidas servidas y refrigerios de buena calidad.
2.2. Desarrollar actividades manuales, y/o lúdicas, y/o culturales, y/o deportivas, y/o recreativas y/o microproyectos productivos.
2.3. Utilizar los recursos del programa en la atención de los beneficiarios del subsidio.
2.4. Informar al administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional cualquier cambio que afecte la condición del beneficiario.

(Decreto 3771 de 2007, art. 35) Artículo 2.2.14.1.38. Entrega de recursos. Los recursos serán entregados por el administrador fiduciario, de acuerdo con la modalidad de subsidio así:

1. Subsidio económico directo en municipios donde existen entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales.

La parte del subsidio económico, representada en dinero se girará directamente al beneficiario, por intermedio de la entidad bancaria o la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales, con la cual el administrador fiduciario suscriba el convenio respectivo.

Los recursos para atender la parte del subsidio económico que se otorgará en servicios sociales complementarios se girarán al prestador del servicio, una vez se haya suscrito el convenio para el desarrollo del proyecto, entre el administrador fiduciario, el municipio o distrito y el prestador del servicio, o entre el administrador fiduciario y el prestador del servicio, o al municipio o distrito, a la cuenta que se abra para la administración de los mismos. Con dichos recursos y los de cofinanciación del municipio o distrito, la entidad territorial o el administrador fiduciario, contratará la prestación de los servicios sociales complementarios, previstos en el proyecto aprobado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o la entidad designada por el Ministerio del Trabajo.

2. Subsidio económico directo en municipios donde no existen entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales. Los recursos serán girados a la cuenta que el municipio abra para su administración, una vez haya firmado el convenio con el Administrador Fiduciario, para el desarrollo del proyecto.

La parte del subsidio económico representada en dinero, será transferida a la entidad territorial a nombre del beneficiario, quien se encargará de entregarlo a cada uno de los beneficiarios, o podrá ser girada directamente al beneficiario en el municipio más cercano por intermedio de la entidad bancaria o la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales, si así se acuerda entre el administrador fiduciario y el municipio; en este caso el municipio deberá garantizar el transporte de los beneficiarios o el mecanismo para que el beneficiario reciba su subsidio. En todo caso, los costos generados por el mecanismo que se defina estarán a cargo del Municipio.

Los recursos para atender la parte del subsidio que se otorgará en servicios sociales complementarios se girarán a la cuenta que el municipio abra para la administración de los mismos, una vez se haya suscrito el convenio para el desarrollo del convenio entre este y el administrador fiduciario. Con estos recursos y los de cofinanciación del municipio o distrito, la entidad territorial contratará la prestación de los servicios sociales complementarios, previstos en el proyecto aprobado por la Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o la entidad designada por el Ministerio del Trabajo.

3. Subsidio económico indirecto cuando los beneficiarios residen en centros de bienestar del adulto mayor, o son indígenas residentes en resguardos o son usuarios de los centros diurnos.

Los recursos para financiar esta modalidad de subsidio económico indirecto, serán girados al centro de bienestar o al centro diurno según sea el caso, una vez se haya suscrito el convenio para el desarrollo del proyecto entre el administrador fiduciario, el municipio o el distrito y el centro respectivo, o entre el municipio o el distrito y el centro, o entre el administrador fiduciario y el centro respectivo. El centro de bienestar o el centro diurno, utilizará la totalidad de los recursos para financiar los servicios sociales básicos y complementarios que prestará a los beneficiarios, incluidos en el proyecto aprobado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o la entidad designada por el Ministerio del Trabajo.

Los recursos para financiar la modalidad de subsidio económico indirecto para los indígenas beneficiarios del programa que residen en resguardos, podrán ser administrados por el municipio en el que se encuentra el resguardo indígena, o directamente por este.

Los recursos serán girados a una cuenta especial para la administración de los mismos, una vez se haya suscrito el convenio entre el administrador fiduciario, el municipio y el resguardo o la asociación de cabildos y/o autoridades indígenas, o entre el administrador fiduciario y el resguardo o la asociación de cabildos y/o autoridades indígenas o entre el administrador fiduciario y el municipio según sea el caso, para el desarrollo del proyecto aprobado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o la entidad designada por el Ministerio del Trabajo.

Cuando el resguardo o la asociación de cabildos y/o autoridades indígenas se encuentre en jurisdicción de varios municipios, y se haya escogido la opción que el municipio administre los recursos, estos serán girados al municipio que se defina en el proyecto, y deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales.

PARÁGRAFO 1. En aquellos municipios donde no existen entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales, el administrador fiduciario podrá encargarse directamente de hacer llegar los dineros o suscribir contratos o convenios con las entidades autorizadas para prestar el servicio de captación habitual de recursos del público, las comunidades religiosas u otras entidades sin ánimo de lucro privadas, públicas o mixtas o con la fuerza pública en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional.

En estos casos, el administrador fiduciario deberá establecer los mecanismos o controles necesarios y exigir las garantías adecuadas, para asegurar la entrega de los subsidios a los beneficiarios. En el evento en que la entidad con quien se contrate para efectos de hacer llegar los dineros a los beneficiarios no cobre por sus servicios, y por tanto le sea imposible otorgar esta garantía, la misma podrá ser contratada por el administrador fiduciario con cargo a los recursos del Fondo.

PARÁGRAFO 2. El proyecto presentado por el municipio deberá consignar la opción a través de la cual se entregarán los recursos. En todo caso, las entidades a través de las cuales se transfieran los recursos de la Subcuenta de Subsistencia deberán garantizar la entrega oportuna y eficiente de los subsidios a los beneficiarios.

(Decreto 3771 de 2007, art. 36) Artículo 2.2.14.1.39. Pérdida del derecho al subsidio. El beneficiario perderá el subsidio cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los siguientes eventos:

1. Muerte del beneficiario.
2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.
3. Percibir una pensión.

4. Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31. del presente Decreto.
5. Percibir otro subsidio a la vejez en dinero, que sumado con el del Programa de Protección Social al Adulto Mayor sea superior a ½ smmlv otorgado por alguna entidad pública.
4. Mendicidad comprobada como actividad productiva.
5. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena.
6. Traslado a otro municipio o distrito.
7. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.
8. Retiro Voluntario.

PARÁGRAFO. El procedimiento del trámite de novedades será el establecido en el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, el cual deberá garantizar el debido proceso.

(Decreto 3771 de 2007, art. 37, modificado por el Decreto 455 de 2014, art. 4).

ARTÍCULO 3. Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 1. Decreto 458 del 22 de marzo de 2020. Entrega de transferencias monetarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. Por el término de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por medio del Decreto 417 de 2020; 2020; se autoriza al gobierno nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Decreto 553 del 15 de abril de 2020 Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto la transferencia económica no condicionada para las personas adultas mayores que se encuentran registrados en la lista priorización del Programa Colombia Mayor, y la transferencia para los beneficiarios de las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC, administrado por las Cajas de Compensación Familiar.

Artículo 2. Transferencia económica no condicionada-Colombia Mayor. Con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME se distribuyan al

Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos ($80.000) a la población en lista de priorización Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta (70) años en adelante.

Parágrafo 1. Las personas adultas mayores en lista de priorización que hayan sido beneficiarios de giro por compensación de IVA, recibirán dos pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno. Este pago no implica que las personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de p priorización.

Parágrafo 2. Las personas adultas mayores en lista de priorización no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno. Este pago no implica que las personas adultas mayores pierdan su turno en la priorización.

Parágrafo 3. Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que, dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor.

Decreto 659 del 13 de mayo de 2020. Artículo 1. Entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, autorizar al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice la entrega de una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Artículo 2. Financiamiento. La medida dispuesta en este Decreto Legislativo se ejecutará con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-, para lo cual, se efectuará la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Parágrafo 2. Artículo 5. Decreto 812 del 04 de junio de 2020 “A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-y la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA serán ejecutados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Los contratos de encargo fiduciarios que hubiese suscrito el Ministerio del Trabajo para la operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor-

Colombia Mayor y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA que estén en ejecución podrán ser cedidos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social".

Decreto 814 del 04 de junio de 2020. Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Durante el término de duración de los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, autorizar al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realicen en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción entregas de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, siempre y cuando cuenten previamente con la respectiva disponibilidad presupuestal.

Artículo 2. Financiamiento. La medida dispuesta en este Decreto Legislativo podrá ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME- o a las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN, para lo cual, se efectuará la correspondiente distribución presupuestal al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

"Artículo 1°. Modificación del Artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016. Modifíquese el Artículo 2.2.14.1.39. del Decreto 1833 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016. PÉRDIDA DEL DERECHO AL SUBSIDIO.

1. *Muerte del beneficiario.*
2. *Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.*
3. *Percibir una pensión.*
4. *Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31. del presente Decreto.*
5. *Percibir otro subsidio a la vejez en dinero, que sumado con el del Programa de Protección Social al Adulto Mayor sea superior a 1/2 SMML V otorgado por alguna entidad pública.*
6. *Mendicidad comprobada como actividad productiva.*
7. *Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena.*
8. *Traslado a otro municipio o distrito.*
9. *No cobro consecutivo del subsidio en cuatro (4) giros para aquellos municipios donde el pago del subsidio sea de manera mensual.*

10. Retiro voluntario".

Decreto 405 del 16 de marzo de 2020

> "*ARTÍCULO 2. Modificar el artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000, el cual quedará así:*
> *"ARTÍCULO 4. SUJETOS DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL. Son sujetos de vigilancia y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República los órganos que integran las ramas del poder público, los órganos autónomos e independientes, los de control y electorales, los organismos creados por la Constitución Política y la ley que tienen régimen especial, y las demás entidades públicas en todos los niveles administrativos, los particulares, las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, recursos del Estado y/o bienes o recursos públicos en lo relacionado con éstos.*
> *Lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las contralorías territoriales y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, prevalencia y subsidiariedad, de conformidad con la ley*".

Ley 610 del 15 de agosto del 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

> *"ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".*

Artículo 135 del Decreto Ley 403 de 2020, el cual modifica y adiciona el artículo 39 de la ley 610 de 2000

"Artículo 135. Modificar y adicionar dos parágrafos al artículo 39 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 39. Indagación preliminar. Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses prorrogables por un término igual mediante auto motivado, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal ordinario o apertura e imputación en el proceso verbal.

La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.

Parágrafo 1. Previo a la apertura de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal, procederá el archivo del asunto, mediante acto motivado, cuando del análisis de este se evidencie la caducidad de la acción fiscal o se determine la inexistencia de daño al patrimonio público.

La decisión de archivo previo será comunicada a la entidad afectada y a la autoridad que originó el antecedente respectivo. Contra dicha decisión no procede recurso alguno.
Parágrafo 2. Cuando la autoridad que adelanta la indagación preliminar es la misma que debe dar apertura al proceso de responsabilidad fiscal, deberá proferir auto de cierre de la indagación preliminar, debidamente motivado y soportado probatoriamente, y a la mayor brevedad el auto de apertura del proceso. Si la decisión es de archivo, proferirá auto de archivo de la indagación preliminar.

Parágrafo 3. En caso de que la autoridad que adelanta la indagación preliminar sea diferente a aquella a la que le corresponde adelantar el proceso de responsabilidad fiscal, deberá trasladar las diligencias mediante oficio motivado y soportado probatoriamente al operador competente, para que, si hay lugar a ello, decida sobre el inicio del proceso de responsabilidad fiscal o el archivo de la actuación según corresponda".

4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1. CUMPLIMIENTO NORMATIVO

El Programa Colombia Mayor, es uno de los programas que se financian a través del Fondo de Solidaridad Pensional, sus recursos están vinculados a una subcuenta específica denominada subcuenta de Subsistencia; tanto las fuentes de financiación del Fondo, como de la subcuenta, han sido especialmente reguladas, en tal sentido, el artículo 2.2.14.1.6. del Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016, establece el origen de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y en el numeral 2, señala de manera concreta lo relacionado con los recursos de la subcuenta de subsistencia.

El numeral 2.3 del artículo citado, indica los aportes que debe realizar el presupuesto nacional, a la subcuenta de subsistencia, los cuales se tazan de conformidad con cálculos realizados a los recursos recaudados con fundamento en los numerales 2.1 y 2.2 en la vigencia del año inmediatamente anterior. La cifra establecida mediante los cálculos antes citados, establece una base presupuestal que indica el monto mínimo que debe aportar el presupuesto nacional para la vigencia respectiva.

Para la vigencia 2020 el cálculo del aporte del presupuesto nacional debió ser de $535.229.034.423 y tal como lo señala el numeral 2.3 del artículo 2.2.14.1.6. del Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016, **no puede ser inferior**, sin embargo, el valor aportado en el primer semestre de 2020 fue de $175.000.000.000, cifra que no equivale al valor proyectado para los aportes que por ley debe realizar el Presupuesto Nacional a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional.

Finalmente, el Ministerio del Trabajo no aportó durante el proceso de auditoría de cumplimiento, ninguna prueba que demostrara que ha realizado las gestiones pertinentes y necesarias, con el fin de dar cumplimiento a la norma aquí tratada.

HALLAZGO No.1. Gestión de los Recursos Aportados por el Presupuesto Nacional. (A – D – OI)

Decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016 (TÍTULO 14. FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL).

“ARTÍCULO 2.2.14.1.1. Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional.

El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así:

… 2. Subcuenta de Subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.14.1.30 a 2.2.14.1.40 del presente decreto".

"Artículo 2.2.14.1.4. Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional estará conformado así:

1. Ministro del Trabajo o su delegado, quien lo presidirá
2. Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado
3. Un Consejero Presidencial o su delegado
4. El presidente de Colpensiones o su delegado
5. Un representante de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones escogido por el Ministerio del Trabajo de terna presentada por el gremio que reúna el mayor número de afiliados…"

"Artículo 2.2.14.1.5. Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo tendrá las siguientes funciones:

1. Recomendar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, buscando que se inviertan con seguridad, rentabilidad y liquidez.
2. Velar por el cumplimiento y desarrollo de los objetivos del Fondo y por el cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente.
3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo.
4. Las demás que le sean asignadas…"

"ARTÍCULO 2.2.14.1.6. RECURSOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL. Los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional tienen el siguiente origen:

2. Subcuenta de Subsistencia:

2.1. El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2.2. Los cotizantes con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes tendrán un aporte adicional, sobre su ingreso base de cotización, así: De 16 hasta 17 smlmv de un 0.2%, de más de 17 hasta 18 smlmv de un 0.4%, de más de 18 hasta 19 smlmv, de un 0.6%, de más de 19 hasta 20 smlmv, de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1%.

2.3. Los aportes del presupuesto nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los numerales 2.1 y 2.2. de este numeral y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el Dane; …"

PARÁGRAFO 1o. Los rendimientos financieros que generen las subcuentas de Solidaridad y de Subsistencia se incorporarán a la respectiva Subcuenta.

Ley 734 del 05 de febrero de 2002

"ARTÍCULO 3o. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.

ARTÍCULO 22. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

ARTÍCULO 23. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".

La Contraloría General de la Republica en desarrollo de la auditoria de cumplimiento que adelantó al Programa Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo, vigencia enero a junio de 2020, solicitó el Informe de recaudos durante las vigencias 2018, 2019 y primer semestre de 2020, así como, la información financiera y de recaudo de los recursos descritos en los numerales 2.1, 2.2 y 2.3 artículo 2.2.14.1.6 Decreto 1833 de 2016. Con el fin de determinar el cumplimiento normativo que rige el origen de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta Subsistencia, establecidos en el numeral 2.3 artículo citado, en lo referente al aporte del presupuesto nacional.

Una vez obtenida la información reportada por el Ministerio del Trabajo, este ente de control, procedió a su análisis encontrando el siguiente resultado.

Para la vigencia de los recursos aportados por el presupuesto nacional del año 2019 se tuvo en cuenta los ingresos del año 2018; Para los recursos asignados por el presupuesto del año 2020 se tuvo en cuenta los recursos del año 2019.

Frente a los recursos asignados por el presupuesto nacional para el año 2019, se tienen en cuenta los ingresos reales del 2018, por los numerales 2.1 y 2.2, el recaudo del FSP fue de $470.595.762.019, los cuales incrementados en el IPC del 2018 que fue del 3.18%, arrojando como resultado que el aporte del presupuesto nacional debió ser de $485.560.707.251. No obstante, los aportes efectivos del presupuesto nacional para el 2019, fueron de $275.237.398.229, presentando un menor valor de aporte para el 2019 de $210.323.309.022.

Los recursos obtenidos por el FSP, durante el 2019, alcanzaron $515.634.907.922, los cuales, ajustados en el IPC del año 2019, del 3.8% ascienden a $535.229.034.423, en tal sentido esta sería la base de aporte del presupuesto nacional para el año 2020, no obstante, la asignación del citado presupuesto hasta la fecha es de $175.000.000.000, presentando un menor valor de apropiación por $360.229.034.423.

Es importante aclarar que existe una base de datos con población priorizada por 1.103 municipios y cuatro corregimientos aproximadamente de 2.500.000 adultos

mayores, de los cuales, a junio de 2020, solo existen cupos autorizados para 1.698.573 beneficiarios directos e indirectos, según lo muestran las nóminas de enero a junio y 1.703.573, según respuesta del Ministerio presentándose una diferencia de 5.000 cupos que corresponden a población Indígena aun no cubierta.

Lo anterior denota, débil gestión administrativa ante las instancias competentes, (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Nacional de Planeación y Congreso de la República) para obtener los recursos que, por ley, debe aportar el Presupuesto Nacional al Programa Colombia Mayor, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.3 del artículo 2.2.14.1.6 del decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016.

Igualmente, Incumplimiento de lo establecido en el numeral 2.3 del artículo 2.2.14.1.6 del decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016 y por consiguiente la pérdida de Ingresos potenciales que permitieran la atención a nuevos beneficiarios, que cumplen con los requisitos para acceder al Programa Colombia Mayor, que se encuentran en calidad de priorizados esperando se les asigne un cupo en el Programa Colombia Mayor.

Adicionalmente, la pérdida de oportunidad de obtener rendimientos financieros sobre los ingresos no recaudados del presupuesto nacional, no ejecutados y que forman parte de otra fuente de ingresos del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de subsistencia, especialmente los contemplados en el parágrafo 1 del artículo 2.2.14.1.6.

ANÁLISIS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:

En atención a lo expuesto por el Ministerio del Trabajo en documento de respuesta a la observación 3 presentada por la Contraloría General de la Republica y a lo manifestado en mesa de trabajo, la CGR, toma en consideración los siguientes aspectos para mantener la observación:

- Que el artículo 2.2.14.1.6. del decreto 1833 del 10 de noviembre de 2016 en el numeral 2.3 al referirse a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional establece de manera directa “Los aportes del presupuesto nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los numerales 2.1 y 2.2. de este numeral y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el Dane; …”. El subrayado es nuestro. Redacción que indica de manera inequívoca que el mandato de la ley es imperativo y no facultativo, en tal sentido, no es opcional el aporte que el presupuesto nacional debe aportar al Fondo de Solidaridad Pensional y por ende

a la subcuenta de Subsistencia, recurso mediante el cual opera el programa Colombia Mayor.

- Que tal como lo establece el decreto citado en el numeral anterior a través del artículo 2.2.14.1.4., existe un órgano superior que lidera el Fondo de Solidaridad Pensional "Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional estará conformado así:

1. Ministro del Trabajo o su delegado, quien lo presidirá
2. Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado
3. Un Consejero Presidencial o su delegado…

Y que adicionalmente, entre las funciones del Comité Directivo consignadas en el artículo 2.2.14.1.5. del citado decreto, en los numerales 2 y 3 señala "2. Velar por el cumplimiento y desarrollo de los objetivos del Fondo y por el cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente y 3. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo". Articulado que nos muestra el nivel de compromiso que implica para los Ministros de Trabajo y Hacienda, el buen funcionamiento, sostenibilidad y desarrollo del Fondo de Solidaridad Pensional.

- Que la aprobación del presupuesto nacional, cuenta como actores principales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Congreso de la República.
- Que no se demostró por parte del ente auditado, que haya adelantado en la gestión presupuestal para el período fiscal 2020, acciones encaminadas a la consecución de los recursos que conforme decreto 1833 de 2016, deben ser aportados por el presupuesto nacional al Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de subsistencia.
- Que el parágrafo 1 del artículo 2.2.14.1.6. del decreto 1833 de 2016. Señala "Los rendimientos financieros que generen las subcuentas de solidaridad y de subsistencia, se incorporarán a la respectiva Subcuenta".

Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria (Ley 734 de 2002) y otras incidencias con traslado a Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Nacional de Planeación y Congreso de la República.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2. EVALUACIÓN SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA.

El programa Colombia Mayor cuenta con unos criterios definidos normativamente, de cuáles son los requisitos que debe cumplir un postulante para acceder al subsidio que otorga el programa; de igual forma, el marco normativo establece cuales son las causales de pérdida del derecho al subsidio.

Decreto 1340 del 25 de julio de 2019, que en su artículo 1 modificación el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, señala como primera causa de pérdida del derecho al subsidio, la muerte del beneficiario.

En el desarrollo de la auditoría de cumplimiento se detectaron pagos realizados a nombre de personas que para la fecha del pago se encontraban fallecidas, y como consecuencia de su muerte habían perdido la calidad de beneficiarios.

Toda vez, que los contratos del Ministerio del Trabajo 604 de 2018 con FIDUAGRARIA S.A. como Administrador Fiduciario del Programa Colombia Mayor y 617 de 2018 con BDO AUDIT S.A para la Interventoría y Auditoría del contrato 604, aún se encuentran en ejecución, y dado que el contrato 604 en su numeral 7.2.6. establece los mecanismos para la recuperación de recursos por pagos indebidos y señala un plazo de "30 días calendario, a partir de la fecha en la que se evidencie la situación", los actores relacionados con el programa pueden realizar los correctivos del caso, con el fin de recuperar los dineros pagados de manera indebida.

No obstante, al 26 de octubre de 2020 el Ministerio del Trabajo no demostró que se hayan realizado por los actores del programa, FIDUAGRARIA S.A, BDO AUDIT S.A y el propio Ministerio del Trabajo, acciones encaminadas a la recuperación de los recursos relacionados con el pago a nombre de personas fallecidas, por ende, es pertinente el inicio de una Indagación Preliminar-IP, con el fin de determinar con exactitud el valor de los pagos realizados y el presunto detrimento patrimonial, así como, establecer los posibles responsables si los hubiere. De igual forma se valida como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 2. Pago a Nombre de Personas Fallecidas (A - IP)

Decreto 1340 del 25 de julio de 2019

Artículo 1°. Modificación del Artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016. Modifíquese el Artículo 2.2.14.1.39. del Decreto 1833 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016. PÉRDIDA DEL DERECHO AL SUBSIDIO.

1. Muerte del beneficiario.

Resolución 1370 de mayo 02 de 2013, "Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor". Anexo Técnico No. 4 de diciembre de 2019

“El subnumeral 1 del numeral 2.11. PERDIDA DEL DERECHO AL SUBSIDIO, quedará así:

Muerte del beneficiario: La comprobación sobre el fallecimiento de una persona se realizará con base en el reporte de la Base de Datos del Registro Civil de Defunción de la Registraduría…”

Contrato de Encargo Fiduciario No. 604 De 2018 Celebrado entre El Ministerio del Trabajo y Fiduagraria S.A.

“7.4 OBLIGACIONES RESPECTO DE LA SUBCUENTA DE SUBSIUSTENCIA:

7.4.1 Suscribir los convenios o contratos que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la subcuenta, y girar los recursos conforme lo dispuesto en las disposiciones legales vigentes y en este contrato.

7.4.2 Realizar permanentemente la evaluación, seguimiento y control de los beneficiarios y de los recursos de la subcuenta de Subsistencia, en coordinación con otras entidades con las que suscriba convenios, las cuales serán obligadas a suministrar la información que se suscriba. Para tal efecto deberá:

7.4.2.1 Mantener actualizada la base de datos sobre cada uno de los beneficiarios con su número de documento de identidad y lugar de residencia, con la estructura y características que defina el Ministerio;

7.4.2.2 Realizar el seguimiento del cumplimiento de los servicios prestados al beneficiario del subsidio, en cuanto a la aplicación de los recursos del programa en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos y Servicios Sociales Complementarios;

7.4.2.3 Desarrollar, implementar y/o ajustar la herramienta que facilita el proceso de ingreso automático de beneficiarios a partir de la información periódica de adultos mayores seleccionados y priorizados remitida por el ente territorial, permitiendo su operatividad en los municipios y distritos de país que cuenten con los recursos necesarios para ello, previa validación de la información actual del potencial beneficiario con las alcaldías y distritos y demás cruces que se requieran.

7.4.2.4 Realizar los procesos de cruce mensual de la Base de Datos actualizada del Sistema de Información del Fondo de Solidaridad Pensional necesarios para la constatación del cumplimiento de requisitos conforme la normatividad vigente de los beneficiarios a los cuales se le vaya a girar subsidios, para lo cual deberá realizar la gestión administrativa y operativa de acceso a las Bases de Datos necesarias, públicas, privadas o mixtas. El proceso de validación, actualización y cargue de

novedades se deberá realizar en forma automática en el sistema de información del Fondo de Solidaridad Pensional.

7.4.10 Realizar el control periódico de supervivencias

7.4.11. Informar máximo a los cinco (5) días hábiles siguientes del recibo del informe por terceros de devoluciones al ente territorial, la relación de beneficiarios que no realizaron cobro para que se realice el trámite de novedades a que haya lugar de conformidad con el Manual Operativo del Programa y presentar un informe de pagos y devoluciones por beneficiario a la Auditoria con periodicidad mensual nómina vencida.

7.4.12 El administrador fiduciario realizará la interventoría (Seguimiento técnico, administrativo y financiero) …"

Contrato de Interventoría y Auditoría 617 de 2018 Celebrado entre el Ministerio del Trabajo y BDO AUDIT S.A.

"CLAUSULA PRIMERA. OBJETO. Realizar la auditoría integral al fondo de solidaridad pensional e interventoría integral al contrato de encargo fiduciario para recaudar, administrar y pagar los recursos del fondo de solidaridad pensional en los términos establecidos en la ley 100 de 1993 … y las demás normas y reglamentos que las complementen, modifiquen, adicionen o sustituyan … Parágrafo segundo. El contrato de encargo fiduciario al que se le realizará auditoría especializada al fondo de solidaridad pensional e interventoría integral al contrato de encargo fiduciario cuyo objeto es la administración de dicho fondo, es el celebrado entre EL MINISTERIO DEL TRABAJO Y FIDUAGRARIA S.A. identificado con el número interno 604 de 2018".

CLAUSULA SEPTIMA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

7.2 OBLIGACIONES DE AUDITORÍA INTEGRAL EPECIALIZADA

7.2.2. Evaluar, concertar y ejercer control administrativo y financiero del Encargo fiduciario 604 de 2018, para recaudar, administrar y pagar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional en términos establecidos en la ley 100 de 1993… y las demás normas y reglamentos que las complementen, modifiquen, adicionen o sustituyan …

7.2.4. Evaluar y conceptuar sobre todos los procesos, procedimientos, métodos, criterios y herramientas aplicados por el administrador fiduciario de los recursos del fondo en cumplimiento de las obligaciones contractuales; en particular, sobre los procesos de nómina de cada una de las subcuentas, consistencia de la información

de novedades mensuales, incorporación de información y respectivos controles , liquidación y pago de nómina … reintegro de subsidios no cobrados o no aplicados, el recaudo de los aportes y transferencia de recursos, y demás relacionados con el cumplimiento del objeto del Fondo.

7.2.25. Realizar el seguimiento y verificación sobre los procesos de control y seguimientos necesarios para garantizar que los subsidios sean entregados a los beneficiarios que cumplan con los requisitos legales.

7.3. Obligaciones de la interventoría integral del contrato de encargo fiduciario vigente que administra los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional

7.3.7. Revisar y emitir concepto de procedencia técnica, financiera y presupuestal de pago sobre las nóminas de los subsidios correspondientes a cada subcuenta y todas las demás cuentas de cobro que produzca el administrador fiduciario con destino al Ministerio, en el marco del cumplimiento del contrato de Encargo Fiduciario vigente.

7.3.32. Evaluar el cumplimiento por parte del administrador fiduciario de los mecanismos de control y seguimiento para garantizar que los subsidios sean entregados a los beneficiarios que cumplan con los requisitos legales.

7.6. PRODUCTOS:

7.6.11 Certificación de la procedencia técnica, financiera y presupuestal de las nóminas de los subsidios correspondientes a cada subcuenta y todas las demás cuentas de cobro que produzca el administrador fiduciario con destino al Ministerio, en el marco del cumplimiento del Contrato de Encargo Fiduciario vigente.

Decreto 403 del 16 de marzo de 2020. Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

“ARTÍCULO 126. Modificar el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente

culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo."

Ley 610 del 15 de agosto del 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

"ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

Como consecuencia de la auditoría de cumplimiento que adelanta la Contraloría General de la República al Ministerio del Trabajo, una vez remitida por la entidad, la Base de Datos de los pagos realizados en el primer semestre de 2020 a los beneficiarios del programa Colombia Mayor, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de Subsistencia y el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, se procedió a realizar la solicitud de las Bases de Datos de diversas entidades que son determinantes para verificar el cumplimiento de los requisitos para ostentar la calidad de beneficiario del programa, con el fin de realizar el respectivo cruce de las mismas y evaluar la pertinencia y legalidad de los pagos realizados.

Mediante convenio vigente entre la Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC y la Contraloría General de la Republica - CGR, se solicitó el cruce de Base de Datos de las cédulas de ciudadanía correspondiente a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor - PCM que recibieron subsidio y transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, durante el primer semestre de 2020.

Como consecuencia de los cruces realizados se obtuvo la siguiente información:

- Número de beneficiarios que recibieron subsidio en alguno de los meses auditados y que fueron objeto de cruce de base de datos (1.665.725).
- Número de pagos registrados durante el semestre (9.878.917).

• Número de pagos efectuados en los cuales la fecha de defunción reportada por la Registraduría, es anterior a la fecha de pago del subsidio (3.447), los cuales ascienden a un valor de ($460.640.000,00).

Del cruce de bases de datos relacionado con anterioridad, se puede concluir que los controles y el seguimiento realizado por el Administrador Fiduciario FIDUAGRARIA S.A., la entidad responsable de la auditoría integral e interventoría BDO AUDIT S.A y el Ministerio del Trabajo, no fueron efectivos y por lo tanto permitieron el pago a nombre de personas que habían perdido el derecho al subsidio, como consecuencia de su fallecimiento.

Lo anterior, obedece a deficiencias en los mecanismos de seguimiento, monitoreo y control, tanto a los procesos de depuración de las bases de datos de beneficiarios del Programa Colombia Mayor, como, a los procesos de pago a los beneficiarios del programa en sus diferentes etapas, por parte de los actores responsables de del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de subsistencia: Ministerio del Trabajo, Fiduagraria S.A y BDO AUDIT S.A.

ANÁLISIS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:

En atención a lo expuesto por el Ministerio del Trabajo en documento de respuesta a la observación 2 presentada por la Contraloría General de la Republica y a lo manifestado en mesa de trabajo, la CGR toma en consideración los siguientes aspectos:

• Que los contratos que suscribió el Ministerio del Trabajo bajo los números de referencia 604 de 2018 con FIDUAGRARIA S.A. como Administrador Fiduciario del Programa Colombia Mayor y 617 de 2018 con BDO AUDIT S.A para la Interventoría y Auditoría del contrato 604, aún se encuentran en ejecución y que, a través de estos dos contratos, el Ministerio delega la operación y auditoría del Programa.

• Que el contrato 604 de 2018, en la cláusula siete, OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA, numeral 7.2.6. establece los mecanismos para la recuperación de recursos por pagos indebidos y señala un plazo de “30 días calendario, a partir de la fecha en la que se evidencie la situación”.

• Que en la página 16 del documento de respuesta el Ministerio del trabajo relata en referencia al documento de observaciones “teniendo en cuenta que presuntamente el Administrador Fiduciario realizó giros de subsidios a personas que incumplan los requisitos o no tenían derecho, se inicia el plazo establecido en el contrato de encargo fiduciario (30 días calendario) para el reintegro de los recursos, es importante considerar que en caso de no suceder la restitución, el Ministerio aún conserva la facultad de aplicar el procedimiento de compensación, es decir

descontar de la factura por concepto de comisión fiduciaria, el valor correspondiente a los subsidios, más comisiones e intereses que establezca la firma interventora".

Que en el marco de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional y en consideración a las dificultades de acceso de los adultos mayores a los puntos de pago, el Ministerio del Trabajo emitió la Circular 025 de 2020, la cual suprimió las validaciones establecidas de manera regular por el Programa para el cobro a través de un tercero, disminuyéndose, por consiguiente, los controles del programa para ese trámite y aumentándose los factores de riesgo.

Con base en lo anterior, el ente de control reconsidera los alcances fiscal y disciplinario y se da traslado para indagación preliminar (IP), por las siguientes razones:

- Que no hay certeza de la causación del daño patrimonial por pagos indebidos a nombre de personas fallecidas, toda vez, que aún los contratos 604 de 2018 con FIDUAGRARIA S.A. como Administrador Fiduciario del Programa Colombia Mayor y 617 de 2018 con BDO AUDIT S.A para la Interventoría y Auditoría del contrato 604, se encuentran vigentes, pero tampoco, hay certeza de que la recuperación del recurso por pate del Ministerio, se hará efectiva, como tampoco es posible a la fecha, determinar los presuntos responsables del hecho.

- Que, si bien es cierto, mediante los contratos 604 y 617 el Ministerio del Trabajo delega la operación y auditoría del Programa Colombia Mayor, en las firmas FIDUAGRARIA S.A y BDO AUDIT S.A, respectivamente, los recursos del citado Programa, hacen parte del Fondo de Solidaridad Pensional cuya responsabilidad general, está en cabeza del Ministerio, tal como lo establece el artículo 25 de la ley 100 del 23 de diciembre 1993 y por consiguiente, este organismo debe velar por el cuidado de los recursos que se manejan a través del Fondo.

- Que si tal como lo indica el ente auditado en la página 17 del documento de respuesta "no sobra insistir que la información que proveen para la cruces de las bases datos para la programación de nómina y las exclusiones en los procesos de pago, no se recibe en línea y tiempo real, es decir, la información por ellos reportada puede tener desactualización en el tiempo, por ejemplo, para un determinado mes, una cédula puede no tener ningún reporte de fallecimiento, pero puede aparecer un reporte en tal sentido en el cruce del mes o meses siguientes, por tanto, no quiere decir que no se haya ejecutado el cruce, sino que la información fuente se encontraba probablemente desactualizada" y en la página 27 "se advierte que si existen controles, que mitigan la probabilidad del pago errado, pero que por la naturaleza misma del proceso su riesgo residual se establece en la categoría de moderado, lo cual se traduce en que a pesar de existir controles existe la probabilidad que se materialice el riesgo", hay

conciencia de un riesgo y que por pequeño que este sea, compromete recursos públicos, lo que amerita que como responsable general de dichos recursos, corresponde al Ministerio establecer los mecanismos para optimizar los controles de manera oportuna y efectiva.

- Que el Ministerio, en el documento de respuesta manifiesta que la firma interventora está próxima a realizar una auditoría retrospectiva al proceso de pagos y en la mesa de trabajo, expone que la citada auditoría se hace semestral, no obstante, a octubre 26 de 2020, fecha de la mesa de trabajo, no se ha iniciado la auditoría retrospectiva de los pagos realizados en el primer semestre de 2020, evidenciándose falencias en los controles, en términos de oportunidad y efectividad.

- Que los términos y condiciones del contrato de interventoría y auditoría 617 los fijó el Ministerio, sin embargo, en lo relativo a la auditoría retrospectiva que enuncia el ente auditado, no se encontró un procedimiento y unos compromisos concretos en las obligaciones del contratista.

Se destaca de lo anterior, que es tan importante para la adecuada custodia de los recursos públicos vinculados al Fondo de Solidaridad Pensional, programa Colombia Mayor, tanto las acciones de control y seguimiento previas al pago de nómina, como las posteriores a éste, por ende, para una recuperación oportuna y efectiva de pagos indebidos, la frecuencia de la auditoría retrospectiva debe ser mayor y por lo tanto, los períodos auditados menores.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 EVALUACIÓN NORMAS ESTABLECIDAS EN LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA.

El decreto legislativo 553 del 15 de abril de 2020 surge como respuesta del Gobierno Nacional, a las necesidades económicas de los adultos mayores de 70 años, que no estaban cubiertos por el subsidio del Programa Colombia Mayor, pero que se encontraban en la lista de priorizados del programa y, por ende, estaban caracterizados y contaban con unas características previas que, servían de base para identificar que eran potenciales beneficiarios de los recursos asignados mediante la norma. Adicionalmente, el decreto legislativo 553 surge en el marco de la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada como consecuencia de la pandemia COVID19 y especialmente, por el confinamiento a que fueron sometidos los adultos mayores de 70 años.

El espíritu de la norma, consignado en el acápite de los considerandos de la misma y en el contexto de la declaratoria del Estado de Emergencia, está vinculado con la

respuesta rápida del Estado, a los efectos que se produzcan como consecuencia del COVID 19, en tal sentido, la norma cita en sus considerandos "*se hace necesario proveer protección económica* ***inmediata*** *a adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor*". Destacamos en negrilla el término inmediato, como un factor indicativo de celeridad que se requería en el proceso.

Mediante comunicación radicado bajo el número 08SE2020400000000027621 del 01 de septiembre de 2020, dirigida por el Ministerio de Trabajo a la CGR, se informó que al 27 de marzo de 2020, se encontraban registrados en la lista de priorizados del programa Colombia Mayor, 44.103 adultos mayores de 70 años, lista de priorizados mediante la cual se surten de manera ordinaria, los nuevos beneficiarios al programa, sin embargo, ante el mandato de una norma que fue decretada el 15 de abril de 2020, al 30 de junio del mismo año no se habían realizado acciones conducentes al pago del beneficio económico ordenado por la norma.

Finalmente, en la misma comunicación previamente citada, el Ministerio señala que, únicamente a partir de la solicitud de corte de la lista de priorizados a 31 de julio de 2020, por parte del Ministerio al Administrador Fiduciario, se inicia el proceso de gestión de recursos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante solicitud del 05 de agosto de 2020.

HALLAZGO No. 3. Giros de Transferencia Económica no Condicionada, Establecidos en el Decreto Legislativo 553 del 15 de abril de 2020. (A)

Decreto legislativo 553 del 15 de abril de 2020

"Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto definir la transferencia económica no condicionada para las personas adultas mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor, y la transferencia para los beneficiarios de las prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC, administrado por las Cajas de Compensación Familiar".

"Artículo 2. -Colombia Mayor. Con los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo, se podrán financiar tres giros mensuales de ochenta mil pesos ($80.000) a la población en lista de priorización del Programa Colombia Mayor, beneficiando prioritariamente a la población de setenta (70) años en adelante.
Parágrafo 1. Las personas adultas mayores en lista de priorización que hayan sido beneficiarios de giro por compensación de IVA, recibirán dos pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno. Este pago no implica que personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.

Parágrafo 2. Las personas adultas mayores en lista de priorización que no son beneficiarios de la compensación de IVA, recibirán tres pagos por ochenta mil pesos ($80.000) cada uno. Este pago no implica que las personas adultas mayores pierdan su turno en la lista de priorización.

Parágrafo 3. Los giros definidos en este artículo serán efectuados a través de la fiducia que opera y administra el Programa Colombia Mayor. Se autoriza al Ministerio del Trabajo para que, dentro del marco de los recursos asignados al Fondo de Solidaridad Pensional, se paguen los gastos que por concepto de comisiones fiduciarias se ocasionen, para el pago efectivo de las transferencias realizadas a las personas adultas mayores registradas en los listados de priorización del programa Colombia Mayor".

Ley 734 del 05 de febrero de 2002

"ARTÍCULO 3o. PODER DISCIPLINARIO PREFERENTE. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia.

En virtud de la misma potestad, mediante decisión motivada, de oficio o a petición de cualquier persona, podrá avocar el conocimiento de aquellos asuntos que se tramitan internamente en las demás dependencias del control disciplinario. También se procederá en la misma forma cuando se desprenda del conocimiento de un proceso.

ARTÍCULO 22. GARANTÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

ARTÍCULO 23. LA FALTA DISCIPLINARIA. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento".

En el desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento que adelanta la Contraloría General de la República al Ministerio del Trabajo, en los temas relacionados con el Programa Colombia Mayor y los recursos FOME destinados a atender a los adultos mayores en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica Covid-19, la CGR, requirió información del Ministerio del Trabajo, el cual, mediante documento radicado bajo el número 08SE2020400000000027621 del 01 de septiembre de 2020, respondió lo siguiente:

- Que al 27 de marzo de 2020 se encontraban registrados en la lista de priorizados del programa Colombia Mayor, 44.103 adultos mayores de 70 años.
- Que luego de solicitar al administrador fiduciario Fiduagraria S.A., que con corte a 31 de julio de 2020, consolidara la información de adultos mayores de 70 años registrados en la lista de priorizados, se identificaron 36.173 registros aptos para ser beneficiarios de la transferencia económica no condicionada dispuesta en el decreto legislativo 553.
- Que el 05 de agosto de 2020 se adelantó la solicitud de los recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Que a través de la resolución 1653 del 27 de agosto de 2020 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignó los recursos necesarios para cumplir con lo establecido en el decreto, mediante la suma de $10.497.960.000.
- Que una vez incorporaos los recursos se expedirá una resolución que reglamente la entrega de la transferencia ordenada en el decreto.
- Que posteriormente se realizará el proceso de ordenación y se iniciará el ciclo de pagos.

De lo anteriormente expuesto se colige que, al 30 de junio el Ministerio de Trabajo no había adelantado el giro de los recursos asignados por el decreto legislativo 553 y que, adicionalmente no adelantó gestión alguna con el fin cumplir de manera oportuna con el mandato encomendado en el decreto en estudio.

No adelantó las acciones y trámites pertinentes, para realizar de manera inmediata, los giros mensuales (transferencia económica no condicionada), con recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

La vulneración del derecho a recibir de manera inmediata, durante el período de aislamiento obligatorio, 2 o 3 giros según el caso (transferencia económica no condicionada de $80.000 pesos mensuales), de aproximadamente 44.103 adultos mayores de 70 años, registrados en la lista de priorizados del Programa Colombia Mayor al 27 de marzo de 2020”.

ANÁLISIS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:

En atención a lo expuesto por el Ministerio del Trabajo en documento de respuesta a la observación 1 presentada por la Contraloría General de la Republica y a lo manifestado en mesa de trabajo, la CGR, toma en consideración los siguientes aspectos:

- Que toda vez, que tanto la Resolución 852 del 30 de marzo de 2020, como el Decreto 553 del 15 de abril de 2020, son normas que tienen por objeto proteger y beneficiar a los adultos mayores de 70 años y que a su vez, ambas normas tienen origen en el Ministerio del Trabajo.
- Que el Ministerio indica que el retraso en los la transferencias, fue ocasionado por su interés de ampliar la lista de priorizados y así beneficiar a un número mayor de adultos mayores, razón por la cual dieron un compás de espera a los municipios para que inscribieran más beneficiarios.
- Que el decreto 553 en su articulado no fijó un plazo concreto para la entrega del recurso a los beneficiarios.

Como consecuencia de lo anterior, se reconsidera por el ente de control el alcance disciplinario comunicado al Ministerio.

Configurándose en hallazgo administrativo, tomando en cuenta los siguientes elementos:

- Que en el decreto 553 expedido como consecuencia y en el marco de un Estado de Emergencia Económica, Ambiental y Ecológica que buscaba responder de manera oportuna y eficiente a la crisis ocasionada por el COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos, tal como lo expresa el artículo 3 del decreto 417 del 17 de marzo de 2020, norma mediante la cual se declara el Estado de Emergencia antes citado.

- Que el decreto 553 en sus considerandos y en armonía con el Estado de emergencia dice "… COVID-19. Por ello, y teniendo en cuenta que los adultos mayores son la población que mayor riesgo tiene frente a la pandemia, se hace necesario proveer protección económica inmediata a adultos que no reciben un ingreso equiparable al subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor", señalando de manera inequívoca la necesidad de actuar lo antes posible.

- Que tal como lo indica el Ministerio en su escrito de respuesta a las observaciones, en las páginas 10 y 12, era complejo adelantar la labor de ampliar la lista de priorizados en plena pandemia, como consecuencia del confinamiento obligatorio a que estaban sometidos los adultos mayores de 70 años y por lo tanto las medidas de espera tomadas fueron inefectivas.

• Que mediante documento radicado bajo el número 08SE2020400000000027621 del 01 de septiembre de 2020, el Ministerio del Trabajo informó a la Contraloría General de la República que, al 27 de marzo de 2020, se encontraban registrados en la lista de priorizados del programa Colombia Mayor, 44.103 adultos mayores de 70 años, cifra significativa de personas que requerían el apoyo oportuno del Gobierno Nacional para conjurar la situación de crisis ocasionada por la Emergencia.

• Que si los procesos de ingreso a lista de priorizados se realizan en debida forma y el Administrador Fiduciario, es la entidad que vela por la operación y depuración de dicha base de datos, la información que ella contiene debe ser prenda de seguridad para el programa, pues es de esta fuente que se provee el ingreso rutinario de beneficiarios al mismo; por tal razón, es contradictorio el argumento esgrimido por el órgano auditado, cuando en el documento de respuesta señala en la página 5 “hubiese sido irresponsable realizar la solicitud de recursos al FOME sin contar con un número cierto de beneficiarios a cubrir con la medida”.

Es importante resaltar que las deficiencias administrativas dieron origen a un retraso en el pago de aproximadamente 3 meses, lapso de tiempo que, en situaciones de emergencia, no es aceptable y ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos trazados por la Administración en condiciones de crisis; es así como, las transferencias ordenadas en el decreto 553 de 2020, iniciaron en el mes de octubre, fecha en la cual, el confinamiento decretado por el gobierno a los adultos mayores de 70 años ya había finalizado.

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4. TRASLADO DEL PROGRAMA AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.

Mediante el decreto 812 del 4 de junio de 2020, se ordenó el traslado de la ejecución del programa de protección social al adulto mayor, hoy Colombia Mayor, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, situación que implica una serie de acciones que deben tener especial cuidado, constituyéndose por lo tanto, en objeto de estudio de la Contraloría General de la República, en tal sentido, el grupo auditor realizó diversas actividades para documentar y evaluar el desarrollo del empalme entre las dos entidades.

De conformidad con lo manifestado en documento remitido el día 21 de septiembre de 2020 por el Ministerio del Trabajo como respuesta a solicitud de información realizada por el grupo auditor, se pudo evidenciar que en el período comprendido entre el 4 de junio y el 30 de junio, las entidades relacionadas con la transferencia

del programa, a saber: Ministerio del Trabajo y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ya habían iniciado el proceso de acercamiento para el traslado y que por las circunstancias propias del programa, su complejidad y normatividad, se encontraban, ajustando los temas necesarios para no afectar el desarrollo del mismo durante el proceso.

Ante la pregunta "¿Qué acciones ha adelantado el Ministerio, para garantizar la continuidad ininterrumpida del servicio y la efectiva atención a los beneficiarios del Programa "Colombia Mayor", durante el proceso de traslado?" El Ministerio respondió "La atención está garantizada por medio de las obligaciones contractuales, legales y reglamentarias del Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, asimismo, hay constante comunicación con el DPS y con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto Legislativo 812 de 2020, se estableció un protocolo de aval por parte de la Directora General del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para cada proceso de nómina y permanentemente se suministra la información requerida por la citada Entidad, con el fin de atender los requerimientos que sean formulados con ocasión de la ejecución del programa". Adicionalmente, en respuesta a la pregunta "¿Qué actos administrativos ha desarrollado el Ministerio en el marco del traslado de la ejecución del programa, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social?" la entidad demostró que de manera conjunta ambas entidades estaban desarrollando un Decreto Reglamentario para dar cumplimiento al mandato del Decreto Legislativo 812 de 2020.

Tomando en cuenta los argumentos relacionados anteriormente y otras respuestas presentadas por el Ministerio del Trabajo en el documento citado y en las reuniones desarrolladas, la CGR, consideró que en tiempo comprendido entre la fecha del decreto 4 de junio y la fecha final del período auditado 30 de junio, la entidad realizó las acciones pertinentes para dar cumplimiento a lo establecido en la norma objeto de estudio.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5. CONTROL FISCAL INTERNO

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, mediante la aplicación de la matriz establecida en el FAC 4, la calificación del control interno institucional por componentes (41 ítems evaluados) fue de 1.104. Lo anterior ubica el control interno en un rango de Adecuado.

Con relación a la evaluación del diseño y efectividad de controles, la calificación total obtenida es de 1,522, que corresponde al concepto de Parcialmente Adecuado.

Con un puntaje final obtenido de 1,626, valor que permite a la CGR conceptuar que la calificación final es *"Con Deficiencias".* Lo anterior significa, que los mecanismos de control identificados en los macroprocesos y procesos evaluados presentan deficiencias que se revelan en los hallazgos que se describen en el informe.

Tabla No. 1
Evaluación Control Interno Programa Colombia Mayor

I. Evaluación del control interno institucional por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	11	1
B. Evaluación del riesgo	6	1
C. Sistemas de información y comunicación	11	1,18181818
D. Procedimientos y actividades de control	8	1
E. Supervisión y monitoreo	5	1
Puntaje total por componentes	1	
Ponderación	10%	
Calificación total del control interno institucional por componentes	0,104	
	Adecuado	

Riesgo combinado promedio	BAJO

Riesgo de fraude promedio	BAJO

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	9,000	9,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	9,000	17,000	1,889	70%	1,322
Calificación total del diseño y efectividad				1,522	
				Parcialmente adecuado	

Calificación final del control interno	1,626
	Con deficiencias

Fuente: Formato 04 Evaluación de Control Fiscal Interno al Programa Colombia Mayor.

En esta calificación, la valoración de los riesgos dio como resultado un riesgo combinado promedio Bajo y un riesgo de fraude promedio bajo para los cuarenta y uno (41) componentes evaluados.

Considerando los resultados de la evaluación de control interno, cuyo enfoque de auditoria fue basado en controles y de pruebas de cumplimiento; es decir, los procedimientos diseñados y aplicados permitieron validar la eficiencia de los controles claves de la entidad, así como las pruebas de cumplimiento aplicadas.

Lo anterior, de conformidad con el resultado del conocimiento de la entidad y de la materia auditada, la información suministrada y verificada, el análisis de riesgos y la evaluación del control fiscal interno.

Como sustento de esta calificación e Identificación de Riesgos evidenciados fueron entre otros:

- Deficiencia en información entregada por las Entidades fuentes de información para cruces (desactualizadas, información errada, insuficientes)
- Realizar pagos incumpliendo el ciclo presupuestal ordinario y extraordinario, e inadecuada clasificación contable de la causación del ingreso y pago de los recursos del programa Colombia Mayor.
- Hacer pagos a beneficiarios que no cumplen los requisitos para estar incluidos dentro del programa Colombia mayor.
- Ineficiencia en la gestión del recurso, para el pago a la totalidad de la población priorizada del programa por cada giro autorizado y ordenado por el Gobierno.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6. DENUNCIAS, INSUMOS Y OTROS

Durante la auditoría no se asignaron denuncias ni insumos que tuviera relación con la materia a auditar.

5 ANEXOS

5.1 MATRIZ DE HALLAZGOS

Tabla No. 1
Matriz de hallazgos Programa Colombia Mayor

No	HALLAZGO	INCIDENCIA			
		A	D	OI	IP
1	Gestión de los Recursos Aportados por el Presupuesto Nacional. (A – D – OI)	X	X	X	
2	Pago a Nombre de Personas Fallecidas (A - IP)	X			X
3	Giros de Transferencia Económica no Condicionada, Establecidos en el Decreto Legislativo 553 del 15 de abril de 2020. (A)	X			
TOTALES		**3**	**1**	**1**	**1**

Fuente: Elaboró Grupo auditor.