

## INFORME AUDITORÍA DE DESEMPEÑO INTERSECTORIAL

**EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS  
IDENTIFICADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO  
DE LAS METAS ODS 1.2 Y 1.3, CON ÉNFASIS EN LAS ACCIONES PARA  
MITIGAR EL IMPACTO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL SARS COVID-  
19, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO  
VIGENCIAS 2020 Y 2021**

**CGR-CDSIS No. 033  
Junio de 2023**

**EFICACIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS IDENTIFICADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ODS 1.2 Y 1.3, CON ÉNFASIS EN LAS ACCIONES PARA MITIGAR EL IMPACTO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL SARS COVID-19, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO VIGENCIAS 2020 Y 2021**

Vicecontralor, en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social	Paola Aguirre Moreno
Contralora Delegada para el Sector Trabajo	Paola Andrea Castellanos Guerra
Contralor Delegado para el Sector Salud	Óscar Antipar Cadena Rojas
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Julio Cesar Cárdenas
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Diego Alejandro Castro García
Contralor Delegado para Población Focalizada (E.F)	Juan Carlos Jaramillo Palacio
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Andrey Geovanny Rodríguez León
Directora de Vigilancia Fiscal Sector Inclusión Social	Yalile Katerine Assaf Abueita
Directora de Estudios Sectoriales Sector Inclusión Social	Andrea Elizabeth Granja Zambrano
Coordinación Despacho del Vicecontralor	Liliana Rodríguez Sánchez
Supervisora Sector Inclusión Social	Olga Lucía Bitar Casij
Líderes de Auditoría Contraloría Delegada para el Sector Salud Contraloría Delegada para Inclusión Social	Hernán Alexander Sarmiento Bejarano Yulieth Salgado Ramírez



Auditores	
Inclusión Social	Alexander Barrios Romero Giovanna Carolina Salamanca Prieto María Margarita Rojas Urrea
Población Focalizada	Rosalba Riaño Riaño
Sector Agropecuario	José Luis Rodríguez Pantoja
Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Miguel Rodríguez Fonseca Yesica Paola Majin Collazos
Gestión Pública e Instituciones Financieras	Javier Velásquez Andrade
Sector Salud	Gilton José Sánchez Ceballos Jorge Mauricio Rodríguez Ramírez
Sector Trabajo	Daniela Flórez Carvajal Jheison Alberto Quinche
Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Ruby Milena Arcia Márquez
Apoyo técnico	
Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Ricardo Montaña Castelblanco



## TABLA DE CONTENIDO

	Página
SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS .....	6
1. ANTECEDENTES .....	9
2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....	11
2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS .....	16
2.1.1 <b>Objetivo General</b> .....	16
2.1.2 <b>Objetivos Específicos</b> .....	16
2.2 ENFOQUE Y ALCANCE .....	17
2.3 METODOLOGÍA .....	18
2.4 LIMITACIONES .....	19
2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO .....	19
2.6 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL .....	20
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS y BENEFICIOS .....	20
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	20
3. PERTINENCIA DE LAS METAS NACIONALES RESPECTO DE LAS METAS 1.2 Y 1.3 DE LOS ODS .....	23
4. ODS 1 - ENFOQUE DE GÉNERO DURANTE EL COVID-19 .....	24
5. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	32
5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	32
5.1.1. Objetivo Específico No. 1 .....	32
5.1.2. Objetivo Específico No. 2 .....	33
5.1.3. Objetivo Específico No. 3 .....	39
5.1.4. Objetivo Específico No. 4 .....	50
6. CONCLUSIONES .....	141



## SIGLAS, ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

A2030	Agenda 2030
AFE	Asociación de Fundaciones Empresariales
ANDESCO	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APC	Agencia Presidencial de Cooperación
ARL	Administradores de Riesgos Laborales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
BCTA	Business Call to Action
CAE	Comité de Alimentación Escolar
CAFOD	Catholic International Development Charity
CCE	Colombia Compra Eficiente
CCIT	Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones
CCONG	Confederación Colombiana de ONG
CDSA	Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
CE	Comunidad Educativa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CMH	Centro de Memoria Histórico
CIPI	Comisión Intersectorial para la Primera Infancia
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Nomenclatura ISO 4217 para la moneda colombiana
CTBG	Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento para la Prosperidad Social
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DES	Direcciones de Estudios Sectoriales
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EE	Establecimiento Educativo
EFS	Entidades Fiscalizadora Superior
EFSUR	Entidades Fiscalizadoras del Sur
ESAL	Entidades Sin Ánimo de Lucro
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
ET	Entidad Territorial
ETDH	Educación para el Trabajo y el Desarrollo
ETC	Entidad Territorial Certificada
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FAIA	Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FNCER	Fuentes No Convencionales de Energía Renovable
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
FOMMUR	Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales
FSE	Fondo Solidario para la Educación
GITEG	Grupo Interno de Trabajo de Estadísticas de Género
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GPSDD	Global Partnership for Sustainable Development Data
GRI	Global Reporting Initiative
IAEG	Agency and Expert Group on the Sustainable Development Goal Indicators

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICIR	Indicador de Convergencia Intrarregional
IE	Institución Educativa
IES	Institución Educativa Superior
IEAG	Grupo Asesor de Expertos de la Revolución de los Datos para el Desarrollo Sustentable
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública de España
INCOSAI	International Congress of the International Organization of the Supreme Audit Institutions
INFF	Integrated National Financing Framework
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVA	Impuesto de Valor Agregado
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MD	Ministerio de Defensa
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MI	Ministerio del Interior
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
MME	Ministerio de Minas y Energía
MO	Manual Operativo
MP	Mesas Públicas
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSPS	Ministerio de Salud y la Protección Social
MT	Ministerio de Trabajo
MTran	Ministerio de Transporte
MVDT	Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
NNAJ	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAEF	Programa de Apoyo al Empleo Formal
PAIA	Programa de apoyo a los pequeños productores para la adquisición de insumos agropecuarios
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PEN	Plan Estadístico Nacional
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVCF	Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal
POSPR	Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PS	Prosperidad Social
RCCCV	Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos
RI	Ración Industrializada



RNV	Revisión Nacional Voluntaria
RPC	Ración para Preparar en Casa
SDMX	Statistical Data and Metadata Exchange
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SSIDPI	Sistema de seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia
SGRL	Sistema General de Riesgos laborales
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social y Salud
SGP	Sistema General de Pensiones
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIMAT	Sistema Integrado de Matricula
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISR	Sector de la Inclusión Social y Reconciliación
SIVIGE	Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNIES	Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SPEA	Servicio Público de Extensión Agropecuaria
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada
TMNC	Transferencia Monetaria No Condicionada
TNC	The Nature Conservancy
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UApA	Unidad Administrativa Especial – Alimentos para Aprender
UGPP	Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales
UNDESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
UNDG	United Nations Development Group
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación
VIH/SIDA	Virus de la Inmunodeficiencia Humana Adquirida
WWF	World Wildlife Fund



## 1. ANTECEDENTES

En 2019, durante la reunión Anual Ordinaria de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del MERCOSUR y asociados -EFSUR<sup>1</sup>, (Bolivia, 4 al 6 de septiembre); se aprobó la incorporación de la Contraloría General de la República de Colombia (CGR) a esta organización, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

A final del año 2022, en reunión de EFSUR, la CGR expresó su interés de participar en la *auditoría coordinada sobre el ODS 1 con énfasis en las acciones para mitigar el impacto de la pandemia originada por el SARS COVID-19 con perspectiva de género*; actividad que cuenta con la participación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países de Mercosur y Asociados, bajo la coordinación de la Auditoría General de la Nación de Argentina.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad” (PNDU)<sup>2</sup>.

En este contexto la *“Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental. Esta nueva Agenda es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de la comunidad internacional para los próximos 15 años. La Agenda 2030 es una agenda transformadora, que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente. Es un compromiso universal adquirido tanto por países desarrollados como en desarrollo, en el marco de una alianza mundial reforzada (...)”*<sup>3</sup>.

En 2015, y teniendo como antecedente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Gobierno de Colombia manifiesta haber incorporado, en el PND (2014 – 2018 *“Todos por un nuevo país”*), una *“visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible”* (artículo 1, Ley 1753 de 2015)<sup>4</sup>.

1 EFSUR está conformado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de América del Sur, nace el 26 de julio de 1996 mediante la firma del Memorándum de entendimiento en la ciudad de Asunción. A partir del año 2012 EFSUR tiene el carácter de Grupo Subregional dentro de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica y el Caribe (OLACEFS).

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP). *Objetivos de Desarrollo Sostenible -Los ODS en acción*. [https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#:~:text=de%20Desarrollo%20Sostenible%3F-.Los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20\(ODS\)%2C%20tambi%C3%A9n%20conocidos%20como,disfruten%20de%20paz%20y%20prosperidad](https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals#:~:text=de%20Desarrollo%20Sostenible%3F-.Los%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20(ODS)%2C%20tambi%C3%A9n%20conocidos%20como,disfruten%20de%20paz%20y%20prosperidad).

3 ONU. CEPAL (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. 2018, P.7. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf).

4 Congreso de la República de Colombia (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. Ley 1751 de 2015.

A partir de este marco institucional gubernamental, la Contraloría General de la República de Colombia, en atención a las *Políticas Institucionales y Lineamientos Estratégicos* de esta Entidad de Fiscalización Superior (EFS), se incluye en el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal de 2023 una Auditoría de Desempeño al ODS 1, a cargo de la Contraloría Delegada para el Sector de Inclusión Social en coordinación con las Contralorías Delegadas para los sectores de Salud, Educación, Trabajo, Gestión Pública, Agropecuario, Vivienda y Saneamiento Básico y Población Focalizada; con el objeto de "*Examinar la eficacia en la implementación de los principales programas identificados por el gobierno nacional para el cumplimiento de las metas ODS 1.2 y 1.3, con énfasis en las acciones para mitigar el impacto de la pandemia originada por el SARS COVID-19, con perspectiva de género en las vigencias 2020 y 2021*"<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> CGR - Comité Directivo (2023). Objetivo General de la Auditoría de Desempeño.

## 2. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS



813111

Bogotá D.C

Doctora  
CIELO RUSINQUE URREGO  
Directora General  
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social  
[cielo.rusinke@prosperidadsocial.gov.co](mailto:cielo.rusinke@prosperidadsocial.gov.co)  
[Ingrid.leon@prosperidadsocial.gov.co](mailto:Ingrid.leon@prosperidadsocial.gov.co)  
[Control\\_interno@prosperidadsocial.gov.co](mailto:Control_interno@prosperidadsocial.gov.co)  
Ciudad

Señora ministra  
AURORA VERGARA FIGUEROA  
Ministerio de Educación  
[despachoministro@mineducacion.gov.co](mailto:despachoministro@mineducacion.gov.co)  
[CInterno@mineducacion.gov.co](mailto:CInterno@mineducacion.gov.co)  
[mordonez@mineducacion.gov.co](mailto:mordonez@mineducacion.gov.co)  
[SecrGeneral@mineducacion.gov.co](mailto:SecrGeneral@mineducacion.gov.co)  
Ciudad.

Señor ministro  
GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO  
Ministerio de Salud y Protección Social  
[djaramillo@minsalud.gov.co](mailto:djaramillo@minsalud.gov.co)  
[mcanencio@minsalud.gov.co](mailto:mcanencio@minsalud.gov.co)  
[gbustamante@minsalud.gov.co](mailto:gbustamante@minsalud.gov.co)  
[jleoh@minsalud.gov.co](mailto:jleoh@minsalud.gov.co)  
Ciudad.

Señora ministra  
GLORIA INÉS RAMÍREZ RÍOS  
Ministerio del Trabajo  
[gramirezrios@mintrabajo.gov.co](mailto:gramirezrios@mintrabajo.gov.co)  
[mtafur@mintrabajo.gov.co](mailto:mtafur@mintrabajo.gov.co)  
[jgomezm@mintrabajo.gov.co](mailto:jgomezm@mintrabajo.gov.co)  
Ciudad.

Señora ministra  
CATALINA VELASCO CAMPUZANO  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
[cvelasco@minvivienda.gov.co](mailto:cvelasco@minvivienda.gov.co)  
[oaragon@minvivienda.gov.co](mailto:oaragon@minvivienda.gov.co)  
[correspondencia@minvivienda.gov.co](mailto:correspondencia@minvivienda.gov.co)  
Ciudad.

Señor ministro  
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
[Ricardo.bonilla@minhacienda.gov.co](mailto:Ricardo.bonilla@minhacienda.gov.co)  
[oci@minhacienda.gov.co](mailto:oci@minhacienda.gov.co)  
[atencioncliente@minhacienda.gov.co](mailto:atencioncliente@minhacienda.gov.co)  
[gonzalo.hernandez@minhacienda.gov.co](mailto:gonzalo.hernandez@minhacienda.gov.co)  
[diego.quevara@minhacienda.gov.co](mailto:diego.quevara@minhacienda.gov.co)  
[secretaria.general@minhacienda.gov.co](mailto:secretaria.general@minhacienda.gov.co)  
Ciudad.

Señora ministra  
JHENIFER MOJICA FLÓREZ  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR  
[despachoministro@minagricultura.gov.co](mailto:despachoministro@minagricultura.gov.co)  
[atencionalciudadano@minagricultura.gov.co](mailto:atencionalciudadano@minagricultura.gov.co)  
[ana.huertas@minagricultura.gov.co](mailto:ana.huertas@minagricultura.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co)  
Ciudad.

Doctor  
JORGE IVÁN GONZÁLEZ BORRERO  
Director  
Departamento Nacional de Planeación - DNP  
[jorgeigonzalez@dnp.gov.co](mailto:jorgeigonzalez@dnp.gov.co)  
[rbogota@dnp.gov.co](mailto:rbogota@dnp.gov.co)  
Ciudad.

Doctora  
BEATRIZ PIEDAD URDINOLA CONTRERAS  
Directora  
Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-  
[direccion@dane.gov.co](mailto:direccion@dane.gov.co)  
[bpurdinolac@dane.gov.co](mailto:bpurdinolac@dane.gov.co)  
[djplazass@dane.gov.co](mailto:djplazass@dane.gov.co)  
[secgeneral@dane.gov.co](mailto:secgeneral@dane.gov.co)  
Ciudad.

Doctora  
ASTRID ELIANA CÁCERES CÁRDENAS  
Directora General  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF  
[astrid.caceres@icbf.gov.co](mailto:astrid.caceres@icbf.gov.co)  
[direccion.general@icbf.gov.co](mailto:direccion.general@icbf.gov.co)  
[yanira.villamil@icbf.gov.co](mailto:yanira.villamil@icbf.gov.co)  
[linna.becerra@icbf.gov.co](mailto:linna.becerra@icbf.gov.co)  
Ciudad.

Doctor  
LUIS FERNANDO CORREA SERNA  
Director General  
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender  
-UApA  
[lcorrea@alimentosparaaprender.gov.co](mailto:lcorra@alimentosparaaprender.gov.co)  
[aescobar@alimentosparaaprender.gov.co](mailto:aescobar@alimentosparaaprender.gov.co)  
[jvelez@alimentosparaaprender.gov.co](mailto:jvelez@alimentosparaaprender.gov.co)  
Ciudad.

Doctor  
MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA  
Presidente  
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior  
"Mariano Ospina Pérez" – ICETEX  
[matoro@icetex.gov.co](mailto:matoro@icetex.gov.co)  
[crodriguez@icetex.gov.co](mailto:crodriguez@icetex.gov.co)  
[mcarrillo@icetex.gov.co](mailto:mcarrillo@icetex.gov.co)  
Ciudad.



Doctora  
ANA MARÍA CADENA RUIZ  
Directora General  
Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGP.P.  
[lcameloc@ugp.p.gov.co](mailto:lcameloc@ugp.p.gov.co)  
[lramos@ugp.p.gov.co](mailto:lramos@ugp.p.gov.co)  
Ciudad.

Doctora  
NORMA JANETH GOMEZ CÁCERES  
Directora Ejecutiva  
Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA  
[OAragon@minvivienda.gov.co](mailto:OAragon@minvivienda.gov.co)  
[controllInternogestion@minvivienda.gov.co](mailto:controllInternogestion@minvivienda.gov.co)  
[Correspondencia@minvivienda.gov.co](mailto:Correspondencia@minvivienda.gov.co)  
Ciudad.

Doctor  
CARLOS RAMÓN GONZÁLEZ  
Director  
Departamento administrativo Presidencia de la República - DAPRE  
[josetobo@presidencia.gov.co](mailto:josetobo@presidencia.gov.co)  
[andreschaves@presidencia.gov.co](mailto:andreschaves@presidencia.gov.co)  
[contacto@presidencia.gov.co](mailto:contacto@presidencia.gov.co)  
Ciudad.

Doctora  
CLEMENCIA CARABALÍ RODALLEGA  
Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer  
[contacto@presidencia.gov.co](mailto:contacto@presidencia.gov.co)  
[josetobo@presidencia.gov.co](mailto:josetobo@presidencia.gov.co)  
Ciudad.

Cordial saludo,

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal -PNVCF (2023), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño con el objeto de examinar la eficacia en la implementación de los principales programas identificados por el gobierno nacional para el cumplimiento de las metas ODS 1.2 y 1.3, con énfasis en las acciones para mitigar el impacto de la pandemia originada por el SARS COVID-19, con perspectiva de género en las vigencias 2020 y 2021.

Es responsabilidad de las distintas administraciones el contenido de la información suministrada y posteriormente analizada por la Contraloría General de la República y, la responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con las Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA), las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) (la ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 300 Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño), y se ajustó a lo dispuesto en los Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las auditorías en la CGR y las directrices impartidas para la Auditoría de Desempeño, conforme a lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0023 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

## 2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS

### 2.1.1 Objetivo General

Examinar la eficacia en la implementación de los principales programas identificados por el gobierno nacional para el cumplimiento de las metas ODS 1.2 y 1.3, con énfasis en las acciones para mitigar el impacto de la pandemia originada por el SARS COVID-19, con perspectiva de género en las vigencias 2020 y 2021.

### 2.1.2 Objetivos Específicos

- Realizar seguimiento a las acciones de mejora formuladas por las diferentes entidades involucradas frente a la meta 1.2 evaluada en la auditoría de desempeño realizada al ODS 1 en el año 2020, en el contexto de la pandemia y con enfoque de género.
- Identificar si el Gobierno estableció un marco legal y mecanismos institucionales eficaces para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 y mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 y si ha incorporado una perspectiva de género.
- Identificar si los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de los avances hacia las metas ODS 1.2 y 1.3 son eficaces, permiten la retroalimentación a partir de la pandemia de COVID-19 e incorporan una perspectiva de género y si existen estrategias de financiación a mediano y largo plazo.
- Analizar las principales acciones (estrategias, políticas, planes y programas) implementadas por los organismos responsables de las metas tanto para



alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, en particular si están orientadas a la disminución de las brechas de género.

## 2.2 ENFOQUE Y ALCANCE

La Auditoría evaluó si los objetivos de los diferentes programas de la muestra desarrollados por el gobierno nacional fueron alcanzados y si fueron eficaces, además de corroborar si estaban encaminados a disminuir las brechas de género, específicamente en el contexto de la pandemia, vigencias 2020 y 2021.

Los programas escogidos por entidad gubernamental de la muestra fueron los siguientes:

SUJETO DE CONTROL	PROGRAMA/TEMA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP.	Mecanismos de medición, monitoreo y evaluación
DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS-DANE.	Mecanismos de medición, monitoreo y evaluación
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA- DAPRE- CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER CPEM	Formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas de género
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL-DPS.	Ingreso solidario Compensación IVA
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR	Atención a la primera infancia.
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	Afiliación a salud régimen contributivo y subsidiado.
	Afiliación de oficio Permiso especial de permanencia
	Activos por emergencia.
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO UNIDAD DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGP.P.-	Programa de apoyo al empleo -PAEF-
MINISTERIO DEL TRABAJO	Programa de apoyo al empleo -PAEF-
	Afiliación ARL
	Afiliación pensiones
MINISTERIO DE EDUCACIÓN UNIDAD DE ALIMENTOS PARA APRENDER – UApa- ICETEX	Programa de alimentación escolar - PAE Fondo solidario para la educación
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO FONVIVIENDA	Casa digna, vida digna



SUJETO DE CONTROL	PROGRAMA/TEMA
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	Programa de apoyo a los pequeños productores para la adquisición de insumos agropecuarios

## 2.3 METODOLOGÍA

Para medir la eficacia en la implementación de los principales programas identificados por el gobierno nacional para el cumplimiento de las metas ODS 1.2 y 1.3, con énfasis en las acciones para mitigar el impacto de la pandemia originada por el SARS COVID-19, con perspectiva de género en las vigencias 2020 y 2021, se definió una metodología que cubrió tres ejes: adopción de un marco legal y estrategias institucionales para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3; mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de los avances de estas metas e implementación de políticas, planes y programas tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para la mitigación del impacto de la pandemia, todo orientado a la disminución de las brechas de género.

Con la evidencia obtenida por el equipo auditor, partiendo de las 15 carencias que componen el IPM se priorizaron y evaluaron 11 programas que fueron creados para mitigar la pandemia, salvo los programas de Casa Digna Vida Digna y PAE que venían adelantándose. El PAE, fue adaptado a las condiciones de la emergencia sanitaria.

Como esta entidad fiscalizadora se adhirió al desarrollo de esta auditoría en etapa de ejecución, la matriz de planificación fue la propuesta por la EFS de Argentina quien coordina esta actuación de control fiscal. (Anexo No. 1)

Las preguntas generales (base) orientadas por la EFS Coordinadora del proceso (AGN Argentina) fueron las siguientes (Matriz de Planeación):

*Pregunta base No. 1 ¿Las Entidades de gobierno establecieron acciones de mejora frente a la meta 1.2 evaluada en la auditoría de desempeño realizada al ODS1 en el año 2020, en el contexto de la pandemia y con enfoque de género y fueron efectivas?*

*Pregunta Base 2. ¿El gobierno estableció un marco legal y mecanismos institucionales eficaces tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, con una perspectiva de género?*

*Pregunta Base 3. ¿Los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de avances hacia el logro de las metas ODS 1.2 y 1.3 son eficaces, permiten la retroalimentación a partir de la pandemia de COVID-19 e incorporan una perspectiva de género? ¿Existen estrategias de financiación a mediano y largo plazo?*

*Pregunta Base 4. ¿Los organismos responsables de las metas implementaron acciones (estrategias, políticas, planes y programas) tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19? ¿Estas acciones están orientadas a la disminución de las brechas de género?*

Los criterios de selección de la muestra de entidades a auditar se describen en el Anexo No 2. “Metodología para la selección de la muestra de entidades a auditar”. Para la recolección de información se utilizó como metodología de trabajo, la solicitud directa a las entidades seleccionadas en la muestra por el equipo auditor, reuniones virtuales a través de la plataforma Teams y presenciales con algunos funcionarios de éstas (fuente primaria), así como búsqueda de información en sitios web (fuente secundaria). La información recopilada fue analizada principalmente de manera cualitativa, a través de descripciones, comparaciones y análisis de contenido de documentos, datos y entrevistas.

Las fuentes y criterios (autoridades) del proceso auditor se describen en el Anexo No. 3, y la Matriz de Hallazgos en el Anexo No. 5.

## 2.4 LIMITACIONES

La participación de la CGR a la Auditoria de Desempeño coordinada fue posterior al inicio programado por la EFS de Argentina (AGN), razón por la cual el desarrollo de esta se limitó a seguir los parámetros y orientaciones de la Entidad Fiscalizadora Superior responsable de la Coordinación de esta actividad (AGN).

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por los entes auditados, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema de Automatización del Proceso Auditor – APA de la CGR.

## 2.5 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, y con fundamento en la información analizada, conceptúa respecto a la eficacia, de acuerdo con la información suministrada por las entidades y reportada en los sistemas de información, que se cumplieron las metas propuestas para el 70% de los programas revisados, en términos de agregado país (promedio general); sin embargo, en algunos de estos programas se presentan brechas, visibles cuando se analiza y segmentan los datos por género, territorio (urbano – rural), grupos sociales (principalmente los vulnerables) o regiones; las cuales deben gestionarse para el logro de las metas ODS.

Para los programas ejecutados por los Ministerios de Vivienda (Casa Digna, vida digna); Agricultura (Apoyo a pequeños productores para la adquisición de insumos



agropecuarios-PAIA); ICBF (respecto de la vigilancia y monitoreo del estado nutricional de los beneficiarios vigencia 2020) y Ministerio de Trabajo (Afilaciones a ARL y Pensiones: públicas y privadas), no se lograron las metas establecidas.

Los programas en desarrollo para la reducción de la pobreza (Metas 1.2 y 1.3) fueron ajustados para atender las contingencias derivadas de la emergencia sanitaria, y se crearon otros programas para reducir las brechas de género y evitar el impacto monetario como resultado de la desaceleración económica.

## 2.6 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL

Como resultado de la matriz de riesgo inherente y fraude, el riesgo promedio combinado registra una calificación de "MEDIO", y la *evaluación del diseño y la efectividad del control* fue de 2,00 puntos, ubicando los resultados en el rango "Con Deficiencias". Lo cual se sustenta en debilidades, y en algunos casos, inexistencia de mecanismos de seguimiento y control sobre los programas evaluados.

Por otra parte, las entidades que no suscribieron el Plan de Mejoramiento de la Auditoría de Desempeño ODS 1 (2016 - 2019) fueron el DPS, ACI, ANT, CPEM, DPS, MADR y MEN.

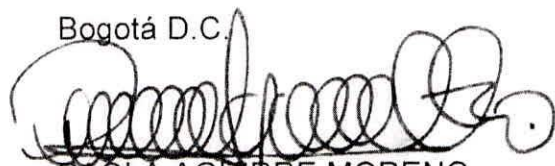
## 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS y BENEFICIOS

En desarrollo de la esta auditoría se establecieron diez (10) hallazgos, los cuales se registran en la Matriz de Hallazgos (Anexo 5) y detallan en el Anexo 6.

## 2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO


Las entidades relacionadas en la matriz de hallazgos anexa a este informe deben suscribir un Plan de Mejoramiento, con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, conforme a la Resolución 042 de 2020, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del presente informe.

Bogotá D.C.



PAOLA AGUIRRE MORENO  
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social






ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN

Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura,  
Recreación y Deporte

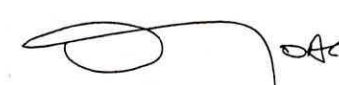
ÓSCAR ANTIPAR CADENA ROJAS  
Contralor Delegado para el Sector Salud




PAOLA ANDREA CASTELLANOS GUERRA  
Contralora Delegada para el Sector Trabajo



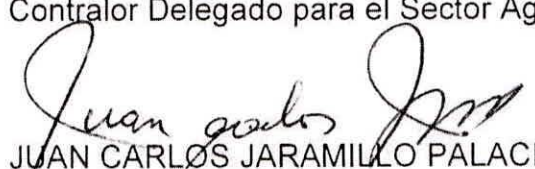
JULIO CESAR CÁRDENAS URIBE  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras



DIEGO ALEJANDRO CASTRO GARCÍA  
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario



JUAN CARLOS JARAMILLO PALACIO  
Contralor Delegado para Población Focalizada (E.F)

Aprobó: Comité de Evaluación Intersectorial No. 12 de 26 de junio de 2023  
Aprobó: Yalile Katerine Assaf Abueita - Directora de Vigilancia Fiscal Sector Inclusión Social *Yalile*  
Revisaron: Olga Lucia Bitar Casij - Supervisora DVF Sector Inclusión Social *OLC*  
Hernán Alexander Sarmiento Bejarano - Líder DVF Sector Salud  
Ericka Milagros Montaña Mendoza - Coord. de gestión 02 - Despacho CDSIS *Ericka*  
Elaboró: Equipo Auditor



### 3. PERTINENCIA DE LAS METAS NACIONALES RESPECTO DE LAS METAS 1.2 Y 1.3 DE LOS ODS

En esta sección se analiza la forma como el país adaptó los indicadores para la implementación de las metas 1.2 y 1.3 de los ODS teniendo en cuenta los objetivos previstos por el Modelo de Auditoría de ODS de IDI (ISAM), generado por la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

Uno de los grandes retos que ha enfrentado Colombia y el mundo es el relacionado con la reducción de pobreza, frente al cual se han adelantado varias acciones en el país a las que se les ha realizado seguimiento en el tiempo. Al respecto, en 2017 se realizó en Colombia una actualización metodológica para la medición de los índices de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema<sup>6</sup>. Sobre la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional<sup>7</sup>, el gobierno nacional ha diseñado políticas públicas enfocadas a su reducción para cerrar las brechas existentes en zonas rurales, en los territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y generó una batería de indicadores que se enmarcan en los principios de la Agenda 2030, particularmente el de “*No dejar a nadie atrás*”.

El PND 2018-2022<sup>8</sup> definió una agenda social que combinaba varias intervenciones para grupos en condición de vulnerabilidad, mediante diferentes estrategias e instrumentos de política orientadas a mitigar el impacto generado por la pandemia en la población pobre y vulnerable del país y evitar su profundización. Para hacer seguimiento a dichas disposiciones incluyó en el PND, entre otros, los indicadores de Pobreza Extrema (1.1.1), Pobreza Monetaria (1.2.1) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (1.2.2) con desagregación territorial por zona urbana y rural en los departamentos de Chocó, Guajira y municipios PDET, toda vez que en estas entidades territoriales presentan índices de pobreza por encima del nacional.

Por otra parte, la emergencia sanitaria por el Covid-19 afectó directamente la economía del país, junto con el desplome del PIB y el deterioro en el mercado laboral se generó un retroceso significativo en los índices de pobreza difícil de subsanar. Entre 2012 y 2019, la incidencia de pobreza monetaria a nivel nacional disminuyó 5,1%, y entre 2019 y 2020 aumentó 6,8%, creando una coyuntura económica y social compleja.

6 Con base en información actualizada sobre los patrones de consumo de los colombianos en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016-2017, el DANE, en conjunto con un Comité de expertos en pobreza, realizó una actualización metodológica de las líneas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema en 2017.

7 Según fuente DANE: La pobreza monetaria en 2019 incremento 8,7%, en 2020 incremento 6,8% y 2021 disminuyó 3,2%. Y la pobreza multidimensional en 2019 disminuyó un 1,6%, en 2020 incremento 0,6% y 2021 disminuyó 2,1%

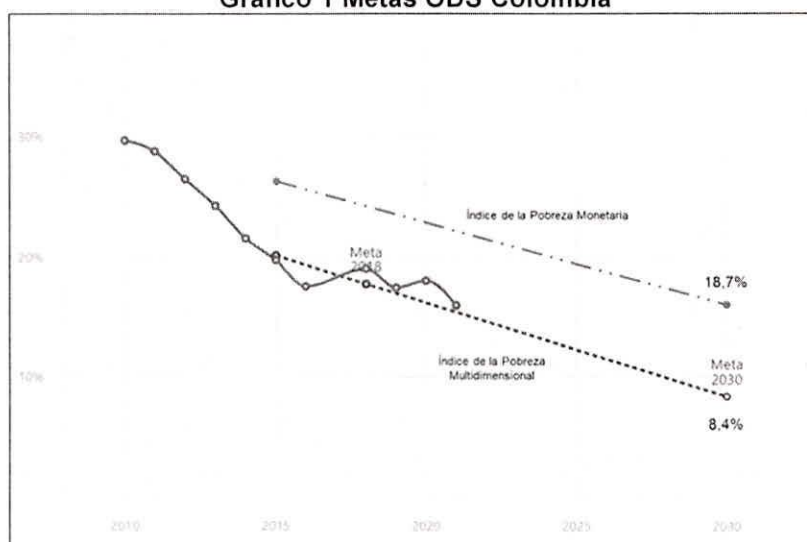
8 PND 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad



#### 4. ODS 1 - ENFOQUE DE GÉNERO DURANTE EL COVID-19

El Estado Colombiano, para lograr las metas de la Agenda 2030, en respuesta al impacto de la emergencia sanitaria global por Covid-19; modificó algunas normas y políticas específicas e incluyentes, para lograr la reducción de la pobreza en al menos un 50% (meta para el 2030)<sup>9</sup> e implementar sistemas de protección social con enfoque de género para reducir las brechas económicas, sociales y políticas entre hombres y mujeres.

**Gráfico 1 Metas ODS Colombia**



Fuente: DNP<sup>9</sup>

Adaptación: CGR - Equipo Auditor (2023)

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) en Colombia (DANE 2018)<sup>10</sup>, considerando la desagregación de datos por sexo, del registro total de una población de 44,2 millones, 22,6 millones con mujeres, y representan el 51,2% frente al total de hombres que son el 48,8% (21,6 millones).

Durante las vigencias 2020-2021, aumento la pobreza multidimensional (IPM), afectando a las mujeres y persistiendo las desigualdades con los hombres (DANE 2022)<sup>11</sup>. Según el sexo del jefe de hogar en los hogares con jefatura femenina, la

9 Departamento Nacional de Planeación – ODS. <https://ods.dnp.gov.co/es/data-explorer>

10 El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en la institucionalidad y organización del Estado de Colombia, es la entidad responsable de la *planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales*, cuenta con un énfasis en la transversalización del enfoque diferencial e interseccional de la producción de datos para “no dejar a nadie atrás”, esto en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estos datos y estadísticas desagregados, por sexo femenino y masculino, fueron insumo para determinar el componente de género durante las vigencias 2020-2021.

11 DANE. *Pobreza multidimensional - Resultados 2021 (2022). Principales dominios según sexo del jefe de hogar, 2019-2021*, P.89. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf). (11 de abril de 2023)

brecha mujer-hombre del IPM aumento 2.4 puntos porcentuales (p.p.) en 2020, y 2.9 p.p. en 2021 respecto a los hogares con jefatura por hombres, como se detalla en la siguiente tabla.

**Tabla 1 IPM por Jefatura de Hogar - Vigencias 2019 - 2020 - 2021**

VARIABLE	PERIODO				
	2019	2020		2021	
	% IPM	% IPM	V.P.P..	% IPM	V.P.P..
Mujer	18.9	19.6	0.7	17.6.	(-) 2.0
Hombre	16.6	17.2	0.6	14.7	(-) 2.5
<b>BRECHA DE GÉNERO</b>	<b>2.3</b>	<b>2.4</b>	<b>0.1</b>	<b>2.9</b>	<b>0.5</b>

% IPM: Porcentaje – V.P.P.: variación puntos porcentuales

Fuente: DANE (2023).

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

El IPM de los hogares con jefatura femenina, registró una disminución de 1.3 puntos porcentuales (p.p.) entre 2019 y 2021, con un crecimiento (0.7 p.p.) durante el primer año de la emergencia sanitaria por Covid-19 (2020). Sin embargo, al comparar con los hogares con jefatura masculina fue de 0.5 p.p. durante el periodo de análisis.

Los reportes del DANE en materia de *incidencia de la pobreza monetaria* en 2021, según el sexo del jefe de hogar, fue de 37,0% para los hombres y de 42,9% para las mujeres, con una diferencia 5,9 p.p., mientras que la *incidencia de pobreza monetaria extrema*, para el mismo periodo, en el caso de los hombres fue de 10,8% y de las mujeres 14,5% con una diferencia 3,7 puntos porcentuales<sup>12</sup>.

En el 2020, la *incidencia de la pobreza monetaria*, según el sexo del jefe de hogar, fue de 40,1% para los hombres y de 46,7% para las mujeres, con una diferencia 6,6 p.p.<sup>13</sup>. En cuanto a la *incidencia de pobreza monetaria extrema*, en los hombres fue de 13.5% y en las mujeres 17.8%, con una diferencia 4.3 p.p.<sup>14</sup>, como se detalla en la siguiente tabla.

12 DANE. *Comunicado de prensa - Pobreza monetaria 2021 -Enfoque diferencial* (2022). [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/CP-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/CP-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf). (11 de abril de 2023)

13 DANE. *Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales* (2020), P.32 y 33. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria-caracterizacion-clases-sociales-2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria-caracterizacion-clases-sociales-2020.pdf). (11 de abril de 2023).

14 DANE (2021). *Pobreza en Colombia, un análisis con perspectiva de género*, P.27. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-2021-nota-estadistica-pobreza-en-colombia-perspectivas-genero-1.pdf> (11 de abril de 2023).



**Tabla 2 Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema 2021-2020**

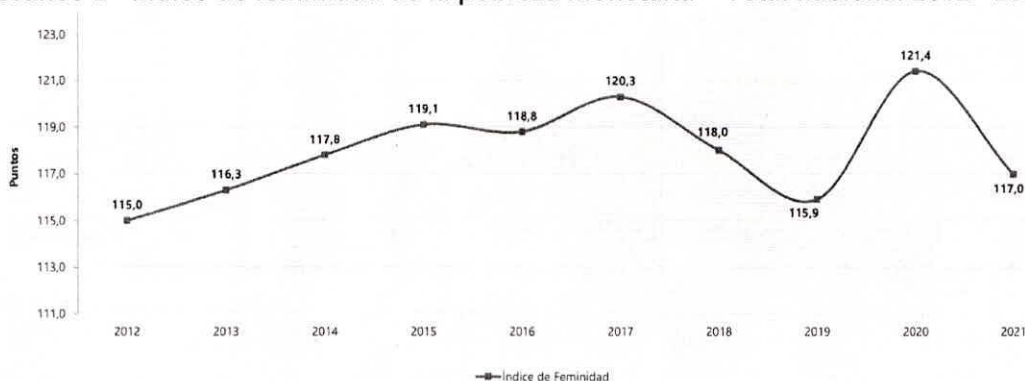
VARIABLE	POBREZA MONETARIA			POBREZA MONETARIA EXTREMA		
	Porcentaje		V.P.P.	Porcentaje		V.P.P.
	2020	2021		2020	2021	
Mujer	46,7	42,9	-3,8	17,8	14,5	-3,3
Hombre	40,1	37	-3,1	13,5	10,8	-2,7
<b>BRECHA DE GÉNERO</b>	<b>6,6</b>	<b>5,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>	<b>-0,6</b>

V.P.P.: variación puntos porcentuales

Fuente: DANE (2023).

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Respecto de la *incidencia de la feminidad de la pobreza monetaria*, el DANE registra un incremento de 5.5 p.p. en el 2020 respecto a 2019, mientras que para 2021 disminuye en 4.4 p.p.<sup>15</sup>, como se detalla en la siguiente gráfica.

**Gráfico 2 - Índice de feminidad de la pobreza monetaria – Total nacional 2012 - 2021**


Fuente: DANE (2022) - Pobreza Monetaria 2021 Enfoque diferencial - [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf), DANE

Durante el periodo de la emergencia sanitaria estaba en ejecución el Plan Nacional de Desarrollo (PND) "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022*"<sup>16</sup>, en el cual se establecieron una serie de condiciones habilitantes en doce pactos que contenían estrategias transversales, entre estos, se estableció uno específico para cerrar las brechas de género entre hombre y mujeres denominado el "*XIV. Pacto de equidad para las mujeres*", asignándosele 5.4 billones de COP (*Plan Nacional de Inversiones Públicas*). De acuerdo con la información registrada en Sistema

15 DANE (2022). *Presentación Pobreza Monetaria 2021 - Enfoque diferencial*, P.13. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria-con-enfoque-diferencial.pdf). (11 de abril de 2023).

16 Congreso de la República de Colombia (2019). "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" Ley 1955 de 2019. PND 2018-2022.



Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), este pacto lo integraban 23 programas con 29 indicadores<sup>17</sup>.

El Pacto XIV tenía las siguientes líneas: A) *Fortalecimiento institucional*; B) *Educación y empoderamiento económico*; C) *El cuidado*; D) *Participación de las mujeres en escenarios de poder*; E) *Promoción de los derechos sexuales y derechos reproductivos*; F) *Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias*; G) *Mujeres rurales*; H) *Equidad para las mujeres en la construcción de paz*<sup>18</sup>.

En cuanto a las acciones de Gobierno e institucionales implementadas en el contexto de la pandemia por Covid-19, encaminadas a la atención de la población femenina en pobreza, se identificaron las siguientes:

1. Medidas de mitigación, enfocada en la retención del empleo y transferencias monetarias (Decreto 639 de 2020 - se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica).
2. Medidas de reactivación y repotenciación económica, a través de instrumentos como la “*Ley de Emprendimiento*”<sup>19</sup>, que adopta la creación del Fondo Mujer Emprende con vocación de permanencia, para apoyar la creación de proyectos productivos y la promoción de la participación de las mujeres con requisitos diferenciales para incentivar la participación femenina en el sistema de compras públicas.
3. Territorialización de la Estrategia, al regular la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías al incorporar un enfoque de género<sup>20</sup> determinando que las administraciones locales, en los ejercicios de planeación, debían priorizar las inversiones y proyectos con enfoque de género, para lograr la equidad de la mujer, especialmente la que habita en las zonas rurales.

También se adoptaron otras medidas de protección del empleo sin tratamiento diferencial, beneficiando a hombres y mujeres, como el teletrabajo, el trabajo en casa<sup>21</sup>, horarios flexibles, las vacaciones anticipadas y colectivas (potestativo del empleador, sin que el trabajador hubiera causado este derecho), negociación de salarios, autorización del retiro parcial de cesantías y subsidio de desempleo.

17 Departamento Nacional de Planeación - DNP. SINERGIA, P.2. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#EstrategiaObj/2697/33>. (7 de marzo de 2023).

18 DNP (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>. (23 de marzo de 2023).

19 Congreso de la República de Colombia (2020). *Impulsa el emprendimiento en Colombia - Ley 2069 de 2020*.

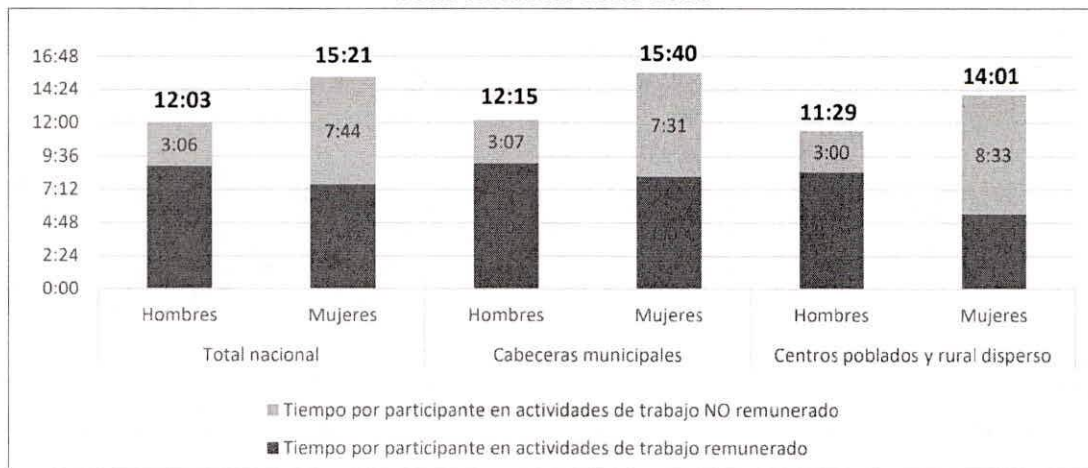
20 Congreso de la República de Colombia (2020). *Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías - Ley 2056 de 2020, artículo 30, parágrafo sexto*.

21 Ministerio de Trabajo – Colombia (2020). *Circular No. 21 del 17 de marzo de 2020: Medidas de protección al Empleo con ocasión de la fase de contención de Covid – 19 y de la declaración de Emergencia Sanitaria*. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/Circular+0021.pdf#:~:text=las%20siguientes%20consideraciones%3A-.1.,cumplir%20el%20a%C3%B1o%20de%20trabajo>.

En sectores como el de infraestructura (construcción) y el minero energético, con una mayor representación (histórica y social) de mano de obra masculina, se observó una baja representación de las mujeres (7,4%)<sup>22</sup>. Durante el periodo Covid-19, el Gobierno Nacional reorientó y priorizó recursos de reactivación económica a favor de las mujeres; en el desarrollo de esta estrategia, expidió la Directiva Presidencial 11 de 2020 (ordenes administrativas) para *preservar el empleo e impulsar el emprendimiento, lograr el empoderamiento económico de las mujeres y dinamizar su participación en sectores*, implementando e incluyó programas específicos para las mujeres, distintos a los existentes e implementó un trazador presupuestal para la equidad de la mujer para identificar las asignaciones presupuestales de funcionamiento e inversión en el marco del pacto por la *Equidad de las Mujeres*.

Durante el periodo en estudio, como consecuencia de la pandemia, se identificó que uno de los factores de mayor afectación a la población femenina, fue la sobrecarga doméstica, en comparación con las que realizaba la mujer antes de la emergencia sanitaria, por el aumento de *trabajo no remunerado* como el incremento de oficios domésticos en el hogar, dado que los hijos debieron estudiar desde casa, se hizo necesario hacer de cuidadoras de los adultos mayores, entre otros factores; siendo esta situación,<sup>23</sup> limitantes para participar en el mercado laboral, como se detalla en la siguiente gráfica.

**Gráfica 3 Tiempo diario promedio por participante en actividades de trabajo, según sexo - Total nacional 2020-2021**



Fuente: DANE (2022) - ENUT

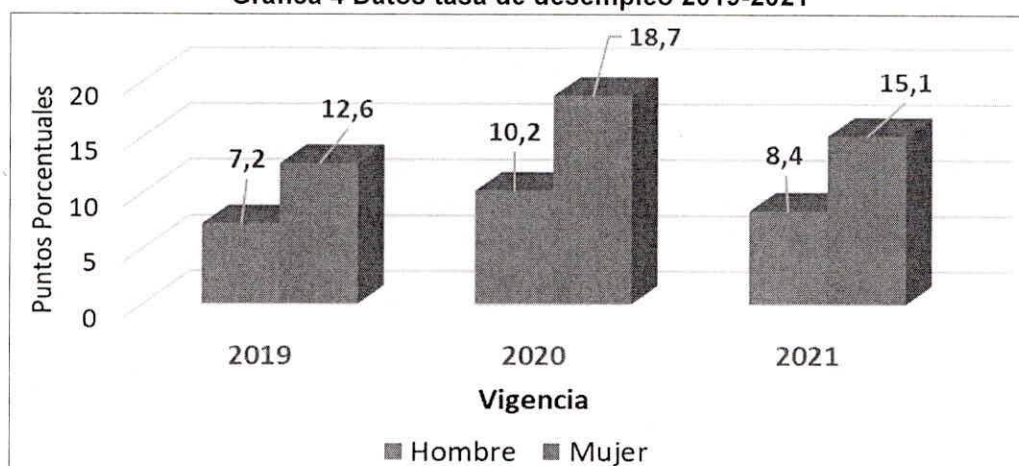
22 DANE. *Boletín No. 15 - Serie Mujeres en Tiempos de Covid-19 – Recuperación Económica: Empleo de Mujeres*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/boletin-serie-mujeres-en-tiempo-de-covid19.pdf>. (14 de abril de 2023).

23 DANE (2022). *Boletín Técnico - Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) - 2020-2021*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>. (17 de marzo de 2023).



El desempleo femenino ha sido una constante del mercado laboral, que se profundizó entre los años 2020 y 2021 (Año base 2019). En el trimestre octubre - diciembre de 2019, según la tasa de desempleo (total nacional), los hombres se ubicaron en 7,2%, y las mujeres en 12,6% aumentando la diferencia de 5,4 p.p. respecto de las mujeres desempleadas<sup>24</sup>. Para el 2020, estas tasas se ubicaron en 10,2% y 18,7%, respectivamente, marcando un crecimiento del desempleo para las mujeres con una diferencia de 8.5 puntos porcentuales. Finalmente, en 2021, estas tasas se ubicaron en 8,4% para los hombres y 15,1% para las mujeres y la diferencia que fue de 6.7 p.p.<sup>25</sup>, lo que evidenció una disminución del desempleo debido a la reactivación económica.

**Gráfica 4 Datos tasa de desempleo 2019-2021**



Fuente: DANE (2020-2021)  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

De conformidad con los datos, se observa que la recuperación laboral para los hombres fue más rápida y en mayor proporción frente a las mujeres trabajadoras del sector informal que perdieron sus empleos por la pandemia, algunas pudieron retornar a sus actividades laborales, pero otras quedaron desempleadas por el cierre o quiebra de algunos negocios, como, por ejemplo: peluquerías, lugares de ocio, restaurantes, actividades de servicio doméstico, entre otros.

Otro factor que afectó a las mujeres en época de la pandemia fue la violencia de género y violencia intrafamiliar, requiriendo atención prioritaria por parte del accionar estatal. Sobre este asunto, la Contraloría General de la República, a través de la Delegada para la Población Focalizada, realizó un estudio intersectorial para

24 DANE (2019). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Diciembre 2019, P.8. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_dic\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_19.pdf). (21 de marzo de 2023)

25 DANE (2021). Boletín Técnico GEIH Diciembre 2021, P.14. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_dic\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_21.pdf). (21 de marzo de 2023).



evaluar la gestión de las entidades estatales nacionales durante las vigencias 2018 a 2020, en la implementación y ejecución del “*Plan Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencias de la Política Pública de Equidad de Género*”<sup>26</sup>, en el marco de la Política Pública Nacional de Equidad de Género (Decreto 1930 de 2013).

Entre los principales hallazgos se encontró que: “A) El Plan para garantizar una vida libre de violencias desde el año 2018 se encuentra suspendido y desfinanciado; B) A pesar de lo anterior, las instituciones estatales informaron sobre la implementación de acciones de transversalización del enfoque de género, que si bien, buscaron contribuir a promover los derechos de las mujeres, no fueron ejecutadas en cumplimiento del plan para garantizar una vida libre de violencias”

El informe concluyó que, se presentó “*un abandono injustificado de la aplicación y ejecución del Plan Integral del 2018 hasta 2020. Es de agregar que, si bien el CONPES 161 de 2013 establecía un plan de acción con un presupuesto para los años 2013-2016; la Política Pública para la equidad de género y el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias tiene un horizonte de 10 años (2012-2022), que debía ser desarrollado sin perjuicio de la existencia o no, del documento CONPES*”<sup>26</sup>.

Con relación a los indicadores de la meta 1.3, en el 2021, para cualificar la atención integral a mujeres víctimas de violencia e incidir en la protección con alto riesgo para su vida e integridad, desde el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)<sup>27</sup> se asignaron recursos de cofinanciación por 3.656 millones de COP; y se establecieron criterios de asignación y distribución de recursos (Resolución 595 de 2020 del MSPS) a los departamentos y distritos para implementar y prestar las medidas de atención a las mujeres víctimas de violencia y cupos de atención en casas de acogida, albergues o refugios.

En materia de aseguramiento en salud, las estrategias orientadas a la afiliación, búsqueda activa y garantía de la continuidad son neutras (sin distinción de género), dado que la seguridad social en salud es un derecho fundamental, prestacional, universal, solidario e irrenunciable (artículo 49, Constitución de Colombia de 1991), por lo que, las acciones institucionales están orientadas hacia toda la población.

A pesar de los esfuerzos del gobierno, frente a los efectos causados en la salud materna en Colombia, el Instituto Nacional de Salud señaló en el balance final sobre la pandemia que la mortalidad materna, fue del 12,6%, es decir, en 2020, 544 mujeres embarazadas perdieron la vida durante y justo después del proceso de

26 CGR de Colombia (2021). Estudio intersectorial al plan integral para garantizar una vida libre de violencias de la política pública de equidad de género 2018-2020. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3339399/Estudio+Intersectorial+al+Plan+Integral+para+garantizar+una+vida+libre+de+violencias+de+la+Pol%C3%ADtica+P%C3%BAblica+de+Equidad+de+G%C3%A9nero+2018+%E2%80%93+2020.pdf/45e8689f-496e-27e7-ee07-d3569bcda63c?t=1665417753413>. (13 de abril de 2023).

27 Ministerio de Salud y Protección Social. *Informe de gestión 2021* (anexo comunicado 202315000481241).

gestación, 61 más de lo esperado, así mismo, que las cifras fueron tres veces más altas en los territorios pobres en comparación con los municipios más ricos<sup>28</sup>

Finalmente, en este contexto, si bien, se han formulado, por el gobierno nacional, políticas públicas orientadas a la eliminación de la pobreza con enfoque de género, y se implementaron estratégicas en el marco de la pandemia; sigue observándose la desigualdad de la mujer frente al hombre representada en la feminización de la pobreza, la violencia de género y brechas salariales, entre otros.

Es imperativo señalar que la auditoría tuvo un enfoque de género delimitado por sexo biológico y los avances para cerrar las brechas entre hombres y mujeres; sin embargo, es importante precisar que actualmente el género no se limita a dos categorías opuestas y va más allá de las nociones tradicionales binarias, reconociendo la diversidad de identidades y expresiones de género propias de la autonomía, identidad y libre desarrollo de la personalidad.

Bajo esta perspectiva, hay un importante avance normativo, existiendo desafíos y luchas pendientes para fortalecer el accionar y mecanismos estatales que integren transversalmente los asuntos de género con un enfoque que abarque estas realidades sociales, para garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados a esta población sujeta a especial protección constitucional por estimas, preconcepciones sociales, trato discriminatorio y desigual que históricamente ha tendido a invisibilizarles por su orientación sexual o identidad de género. Así las cosas, el reto es integrar toda esta diversidad en las políticas, programas, estrategias, entre otras, del gobierno nacional para ser más inclusivos y alcanzar las metas, en este caso la 1.2 y 1.3 de la forma más equitativa posible.

---

<sup>28</sup> [https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/INS\\_entrega\\_balance\\_final\\_sobre\\_pandemia\\_en\\_Colombia.aspx](https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/INS_entrega_balance_final_sobre_pandemia_en_Colombia.aspx)



## 5. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Este proceso auditor parte de los compromisos adquiridos en el marco de la Agenda 2030, adoptada en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas - ONU, celebrada en septiembre de 2015, donde los estados miembros de la Organización reconocieron la necesidad de erradicar la pobreza, mediante un plan de acción que involucra dimensiones económicas, sociales y ambientales. Para lograr lo anterior, en Colombia se establecieron objetivos y metas que se retomaron de la Agenda 2030, acorde con el contexto nacional dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por la relevancia del tema y a iniciativa de la EFSR, las EFS de los países participantes decidieron realizar una actuación de control fiscal coordinada por la EFS de Argentina para evaluar la eficacia de las acciones emprendidas por los respectivos gobiernos, con énfasis en la meta 1.2 y meta 1.3 y especialmente en las relacionadas con la mitigación del impacto de la pandemia originada por el SARS-COVID-19 con perspectiva de género para la implementación del ODS 1 Erradicación de la Pobreza.

La Contraloría General de la República de Colombia, decidió realizar auditoría de desempeño.

### 5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

#### 5.1.1. Objetivo Específico No. 1

*Realizar seguimiento a las acciones de mejora formuladas por las diferentes entidades involucradas frente a la meta 1.2 evaluada en la auditoría de desempeño realizada al ODS 1 en el año 2020, en el contexto de la pandemia y con enfoque de género.*

#### **PREGUNTA BASE:**

***¿Las Entidades de gobierno establecieron acciones de mejora frente a la meta 1, evaluada en la auditoría de desempeño realizada al ODS1 en el año 2020, en el contexto de la pandemia y con enfoque de género y fueron efectivas?<sup>29</sup>***

De la “Auditoría de Desempeño al ODS 1 Fin de la Pobreza con enfoque de género”. Como resultado (*Informe CGR-CDSIS 38 diciembre de 2020*) se establecieron 24 hallazgos administrativos<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Preguntas base orientadas por la EFS Coordinadora (AGN Argentina) del proceso y se encuentran en la Matriz de Planeación.

<sup>30</sup> CGR (2020). *Informe CGR-CDSIS 38 Diciembre de 2020 - Anexo 4. Matriz de Hallazgos.*



Consultado el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes de la Contraloría General de la República de Colombia, de las entidades objeto de la anterior Auditoría de Desempeño, no suscribieron plan de mejoramiento las siguientes: ACI, ANT, CPEM, DPS, MADR y MEN; por lo tanto, se solicitará para estas entidades, el inicio de un proceso administrativo sancionatorio ante las dependencias de la CGR competentes.

Ahora bien, las acciones de mejora de los Planes de Mejoramiento presentados por el MHCP, MSPS, MVCT, DNP; DAPRE y DANE; fueron efectivas para subsanar las causas que originaron los hallazgos; salvo algunas de las acciones de mejora formuladas por el MVCT, que fueron inefectivas; por lo tanto, deben ser incluidas nuevamente en el plan de mejoramiento vigente y formular una acción de mejora que subsane la deficiencia encontrada.

### 5.1.2. Objetivo Específico No. 2

*Identificar si el Gobierno estableció un marco legal y mecanismos institucionales eficaces para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 y mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 y si ha incorporado una perspectiva de género.*

#### **PREGUNTA BASE:**

**2. ¿El gobierno estableció un marco legal y mecanismos institucionales eficaces tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, con una perspectiva de género?<sup>29</sup>**

A partir del PND 2014 – 2018 (Ley 1753 de 2015)<sup>31</sup> el Estado Colombiano incorporó los ODS (ajuste de los ODM) a la Política Pública, a través del documento CONPES 3918 de 2018 “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”<sup>32</sup>, definida a través de cuatro lineamientos de política y las acciones propuestas para su implementación: Definición de indicadores y metas nacionales a 2030 y se institucionalizó la Comisión para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus ODS (Decreto 280 de 2015)<sup>33</sup>. Incluidas las metas 1.2 y 1.3 objeto de esta auditoría.

Para 2020 (marzo), el MSPS registró el primer contagio por el SARS COVID-19 en Colombia, motivo por el cual declaró la emergencia sanitaria (Resolución 385 del 2020 MSPS) en todo el país. Luego, con el incremento de casos y como medida de

<sup>31</sup> Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo “ todos por un nuevo país ”

<sup>32</sup> DNP (2022). Informe ODS 2022. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/2022\\_14\\_04\\_Informe\\_anual\\_avance\\_implementacion\\_ODS\\_en\\_Colombia\\_2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/2022_14_04_Informe_anual_avance_implementacion_ODS_en_Colombia_2022.pdf).

<sup>33</sup> Gobierno Nacional de Colombia (2015). Decreto 208: Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

contingencia, el Gobierno Nacional estableció Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 2020)<sup>34</sup>; ordenando una serie de acciones como el aislamiento preventivo, a partir del 25 de marzo de 2020, hasta la declaratoria de terminación de la emergencia en junio de 2022 (Resolución 666 de 2022 MSPS). Por consiguiente, gobierno nacional expidió los Conpes 3999 de 2020 que contiene la estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia de Covid 19 sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y las finanzas públicas y el 4023 de 2021, que contiene la política para la reactivación repotenciación y crecimiento sostenible e incluyente: Nuevo compromiso por Colombia.

Los programas evaluados en esta AD destinados a cumplir con las metas 1.2 y 1.3 tienen sus propias políticas y marco normativo, a los que, en algunos casos, se les realizaron ajustes para mitigar los efectos de la pandemia, como se muestra a continuación:

**Tabla 3 Marco Normativo ODS 1.2 y 1.3 – Anterior y Durante la Pandemia**

Políticas - Programas	Pre-Pandemia	Durante - Pandemia	Observaciones
<b>1.2 - Reducir la pobreza en, al menos, un 50%</b> <i>“Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”</i> <b>Pobreza Monetaria</b>			
<b>Programa: Compensación Iva</b>	Ley 2010 de 2019 (artículo 21) <i>“Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 ...”</i>		El programa pretende minimizar los efectos impositivos y regresivos del IVA sobre el consumo de los hogares de menores ingresos; el programa. Mediante una subvención para las familias de menores ingresos estimado en 75.000 COP (2020) y 76.000 COP (2021). Aunque inició antes de pandemia siguió desarrollándose en esta como una forma de minimizar los efectos adversos del mercado laboral, que redujeron notoriamente los ingresos de las familias.

<sup>34</sup> Gobierno Nacional de Colombia (2015). Decreto 417: *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*



Políticas - Programas	Pre-Pandemia	Durante - Pandemia	Observaciones
<b>Programa: Ingreso Solidario</b>		Decreto 518 de 2020 <i>"Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</i>	Se creó para mitigar el impacto económico derivado por el Covid-19 de 3 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que estaban fuera de otros programas sociales del estado. Este programa entrega un auxilio económico de 160.000 COP a cada hogar focalizado.
<b>Programa: Apoyo a pequeños productores para la adquisición de insumos agropecuarios - PAIA</b>	Resolución 0169 de 2020 (MADR) <i>"Por la cual se establece el Programa de Apoyo a Pequeños Productores para la adquisición de insumos agropecuarios para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID 19 en el campo colombiano"</i>		Teniendo en cuenta un marco normativo previo para la <i>protección del ingreso rural de forma temporal</i> (Ley 101 de 1993, artículo 7), y para minimizar los efectos adversos de la pandemia sobre el ingreso de los hogares rurales, se crea este programa, especialmente sobre el mercado agrícola (cadena de abastecimiento de los insumos, transporte, servicios y productos agropecuarios, entre otros), estableciéndose un <i>"apoyo a pequeños productores"</i> por 1.300.000 COP.
<b>Pobreza Multidimensional</b>			
<b>Estrategia: Mis manos te enseñan</b>		Resolución 2900 de 2020 <i>"Por la cual se adoptan medidas transitorias y excepcionales en la prestación de los servicios de Bienestar Familiar del ICBF, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19".</i>  Resolución 3005 de 2020 <i>"Por la cual se adopta el Anexo para la prestación de los servicios de Atención a la Primera Infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno"</i>	De las medidas de protección y aislamiento para prevenir y mitigar los efectos en la salud del Covid-19, y ante el cierre temporal de los servicios presenciales de primera infancia; y para mantener la continuidad del proceso pedagógico en el hogar y asegurar la nutrición de los menores, se estableció esta ESTRATEGIA (contacto sin contagio), en la que se entregaron, entre otros, canastas alimentarias y material psicológico y pedagógico a 1.7 millones de usuarios.



Políticas - Programas	Pre-Pandemia	Durante - Pandemia	Observaciones
<p><b>Piloto de Atención Presencial Excepcional PAPE</b></p>		<p>Nacional de Colombia por causa del COVID-19, el cual hará parte integral del Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia y de los Manuales Operativos de las modalidades Comunitaria, Familiar, Institucional y Propia e Intercultural para la Atención a la Primera Infancia".</p> <p>Resolución 3289 de 2020 "Por la cual se modifica y adiciona la Resolución número 3005 del 18 de marzo de 2020, mediante la cual se adopta el Anexo para la prestación de los servicios de Atención a la Primera Infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno nacional de Colombia por causa del COVID - 19, el cual hará parte integral del Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia y de los Manuales Operativos de las modalidades Comunitaria, Familiar, Institucional y Propia e Intercultural para la Atención a la Primera Infancia".</p>	<p>Con los cambios en las medidas de aislamiento, se implementó en 6 departamentos (jurisdicciones subnacionales) pilotos de alternancia (481 niñ@)</p>
<p><b>Política: Programa de Alimentación Escolar</b></p>	<p>Decreto 319 de 1941 "Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país".</p> <p>Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros" (artículo 76.16 -</p>	<p>Decreto 470 de 2020 "Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</p> <p>Resolución 0006 de 2020 "Por la cual se adicionan Transitoriamente, "Los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los</p>	<p>Esta política data de 1941, luego en 2006 este programa se adiciona como una estrategia para contribuir e incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.</p> <p>En 2011 se traslada del ICBF al MEN, la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades</p>

Políticas - Programas	Pre-Pandemia	Durante - Pandemia	Observaciones
	<p>competencia de los municipios - restaurantes escolares).</p> <p>Ley 1176 de 2007 "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" (artículos 16, 17, 18 y 19 - Asignación especial para alimentación escolar).</p>	<p>Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE"» en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológico derivado de la pandemia del COVID-19".</p>	<p>territoriales (gobiernos locales).</p> <p>Durante la pandemia, el Gobierno Nacional adoptó y ajustó la política a las medidas de contingencia y aislamiento preventivo para los NNAJ.</p>
<p><b>Programa: Fondo Solidario para la Educación</b></p>		<p>Decreto 467 de 2020 "Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</p> <p>Decreto 662 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".</p>	<p>Fue una medida adoptada para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por la pandemia. A través de este Fondo, administrado por ICETEX, se destinaron para programas educativos:</p> <p>Plan de Auxilios Educativos COVID-19 (Decreto 467 de 2020 - artículo 23). Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de Educación para el trabajo y el desarrollo humano. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.</p>
<p><b>Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF</b></p>		<p>Decreto 639 de 2020 "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020"</p> <p>Ley 2060 de 2020 "Por la cual se modifica el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y el</p>	<p>Como respuesta a los efectos del Covid-19, el gobierno estableció el PAEF (mayo 2020), luego, modificó este programa y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (Ley 2060 de octubre).</p> <p>A través del PAEF, las empresas podían mantener</p>



Políticas - Programas	Pre-Pandemia	Durante - Pandemia	Observaciones
		<i>Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP)</i> .	la estabilidad de los empleos y evitar su pérdida, esto, a través del subsidio de empleo, las solicitudes se gestionaban por intermedio del sector financiero.
<b>Programa Casa Digna Vida Digna</b>	<p>Ley 1537 de 2012 <i>"Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>Decreto 867 de 2019 <i>"Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del programa casa Digna, Vida Digna y se adoptan otras disposiciones"</i></p>		<p>Este programa, en complemento con otros para el acceso a vivienda, pretende mejorar la calidad de las viviendas a las que les falta los estándares mínimos de calidad.</p> <p>Durante el periodo de pandemia, las condiciones del programa se conservaron.</p>
<p><b>1.3. Implementar sistemas de protección social</b> <b><i>"Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables"</i></b></p>			
<b>Cobertura de población ocupada afiliada a SGRL</b>	<p>Ley 100 de 1993 <i>"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"</i> (Sistema General de Riesgos Profesionales – artículos 249, 250, 251, 252, 253 y 254)</p> <p>Ley 1562 de 2012 <i>"Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional"</i></p>	<p>Decreto 488 de 2020 <i>"Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</i></p> <p>Decreto 500 de 2020 <i>"Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</i></p>	<p>Durante la pandemia, se dispuso de un cambio temporal en el destino de los recursos de las cotizaciones para las actividades de prevención y promoción, apalancar con recursos el Fondo de Riesgos Laborales, y la adquisición de elementos de protección personal, entre otros.</p>
<b>Cobertura al Sistema General de Pensiones</b>	<p>Ley 100 de 1993 <i>"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"</i> (Sistema General de Riesgos Profesionales – artículos 10 al 151)</p>	<p>Ley 2125 de 2021 <i>"Por medio de la cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones - Ley creo en ti"</i></p>	<p>La norma expedida durante el periodo de pandemia tiene por objeto establecer incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, y la creación de una Política Pública para el emprendimiento femenino, a fin</p>



Políticas - Programas	Pre-Pandemia	Durante - Pandemia	Observaciones
			<p>de incrementar su capacidad productiva, participación en el mercado, y exaltar su contribución en el desarrollo económico y social del país.</p> <p>Además del enfoque diferencial, se consideran pro elegibles del programa las "mujeres con emprendimientos en marcha que resultaron afectadas por la crisis económica derivada de la pandemia del ... Covid-19".</p>
<b>Cobertura al Sistema General en Salud</b>	<p>Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" (Sistema General de Riesgos Profesionales – artículos 10 al 151)</p> <p>Decreto 64 de 2020 "Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7, 2.1.7.8 y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio ...".</p>	<p>Decreto 538 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</p>	<p>Antes y durante la pandemia, el Gobierno Nacional desarrolló medidas administrativas para mantener y garantizar el aseguramiento en salud, tanto de los nacionales como de la población migrante, sin distinción de género; como también, subvenciones temporales para personas con diagnóstico confirmado de COVID-19.</p>

Elaboración: CGR (2023) Equipo Auditor

El detalle de las normas de las políticas, programas y estrategias evaluados y ejecutados por el Gobierno Nacional para el cumplimiento de los ODS, se detallan en el Anexo 4 (Fuentes y Criterios).

### 5.1.3. Objetivo Específico No. 3

*Identificar si los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de los avances hacia las metas ODS 1.2 y 1.3 son eficaces, permiten la retroalimentación a partir de la pandemia de COVID-19 e incorporan una perspectiva de género y si existen estrategias de financiación a mediano y largo plazo.*

#### **PREGUNTA BASE:**

**3. ¿Los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de avances hacia el logro de las metas ODS 1.2 y 1.3 son eficaces, permiten la retroalimentación a partir de la**

***pandemia de COVID-19 e incorporan una perspectiva de género? ¿Existen estrategias de financiación a mediano y largo plazo?*<sup>29</sup>**

El gobierno de Colombia ha venido implementando y utilizando procedimientos de monitoreo, seguimiento y evaluación para los ODS, a través de varios mecanismos como se muestra a continuación:

La página web [www.ods.gov.co](http://www.ods.gov.co) fue lanzada el 15 de marzo de 2018 y tiene como propósito la visualización y reporte de los avances a nivel país de los 17 ODS y las 169 metas en torno al cumplimiento de la A2030, a partir de la información histórica de los indicadores priorizados en el Documento CONPES 3918, proporciona datos actualizados por departamentos según sus prioridades y muestra las tendencias por objetivo. La plataforma web se encuentra actualmente funcionando y tiene reportes para las vigencias 2020 y 2021, pero los datos disponibles en el formato Excel, no le facilitan al usuario el manejo y la comprensión de lo allí descrito, entonces, no permite una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía y a todas las partes interesadas.

Para alimentar este portal, el DANE y el DNP, elaboraron una guía para el reporte de información.

Guía para el reporte de información de indicadores nacionales-Objetivos de Desarrollo Sostenible”, la cual establece los lineamientos que las entidades deben seguir para realizar su reporte de avances a los indicadores de su responsabilidad, con corte a diciembre del año inmediatamente anterior o del último año disponible, en los tres meses siguientes al cierre de la vigencia; por lo tanto, a partir de 2019, las entidades nacionales con metas ODS a cargo, iniciaron el procedimiento de reporte del avance de sus indicadores al DANE.

En el marco del seguimiento a los ODS y la Agenda 2030 en Colombia, durante el 2021 Colombia presentó el Tercer Reporte Nacional Voluntario (RNV): “*ODS Colombia: Acelerar la implementación para una recuperación sostenible*”, para presentar los avances de los indicadores de seguimiento, las respuestas sectoriales a la crisis por causa de la pandemia y los aportes, que, desde diferentes actores, se han materializado para cumplir el objetivo de no dejar a nadie atrás.<sup>35</sup>

La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEP.P.) del DNP, para el año 2021, inició el proceso de elaboración de modificaciones o agregar actualizaciones al sistema de seguimiento en lo relacionado con los indicadores de avance al documento CONPES 3918 del 2018. Teniendo en cuenta los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) del 2018.

<sup>35</sup> Informe Anual de avance de implementación de los ODS en Colombia 2021, DNP Departamento Nacional de Planeación



El marco del Grupo de trabajo Inter-Agencial de Naciones Unidas para los ODS y las entidades del Gobierno Nacional, han desarrollado planes de producción para indicadores a través de un ejercicio de cooperación que reduzca las brechas de información en la medición de 106 indicadores globales de ODS priorizados, periodo 2020-2023<sup>36</sup>. Para este fin se han desarrollado mecanismos innovadores de gestión que permiten determinar los avances en la medición de indicadores., como el Barómetro de medición y las Bitácoras de implementación de planes de trabajo, este proceso ha sido documentado en una guía desarrollada entre el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) titulada “*Guía para la medición y reporte de los indicadores globales en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*”<sup>37</sup>(DANE). Resultado de esto es la producción de ocho indicadores globales, sobre los cuales se espera su incorporación en el marco de seguimiento nacional<sup>38</sup>.

Para el 2021 la Red Ciudades Cómo Vamos, la Fundación Corona, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el DNP, con el apoyo del DANE realizaron el lanzamiento de la “Guía para elaborar Reportes Locales Voluntarios (RLV)” Este documento contiene la propuesta metodológica para la elaboración de los RLV en Colombia, como herramienta para que los gobiernos locales revisen su integración con los ODS y articulen acciones e iniciativas intersectoriales que promuevan el fortalecimiento institucional de los territorios, para la toma de decisiones encaminadas al logro de la Agenda 2030.

Para el mes de noviembre del 2021 en el marco de la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel de ODS, se aprobó la estructura y organigrama, para avanzar con la puesta en marcha de la *Plataforma Multiactor*, con el objeto de servir como espacio de dialogo e interlocución oficial de largo plazo, regular y continuo entre la Comisión de los ODS y los actores no gubernamentales y gubernamentales ( entre otros, el sector privado, la sociedad civil organizada, organismos multilaterales, la academia y el Congreso de la República). El propósito de dicha plataforma es fomentar y potenciar la apropiación y capacidad de acción en torno a una agenda común, gestar iniciativas y proyectos de participación de diferentes actores, aportar en la revisión de los reportes nacionales y locales voluntarios que presente el país para acelerar la implementación y cumplimiento de los ODS.

<sup>36</sup> Informe Anual de avance de implementación de los ODS en Colombia 2021, DNP Departamento Nacional de Planeación.

<sup>37</sup> Guía para la medición y reporte de los indicadores globales en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, UNFPAC, Colombia [colombia.unfpa.org](http://colombia.unfpa.org)

<sup>38</sup> Mayor detalle sobre esta acción puede consultarse en el Reporte Nacional Voluntario (2021), subcapítulo 6.3.



Sin embargo, en el 2021 solo se realizó la socialización de la estructura de la *Plataforma Multiactor* con el comité técnico de la Comisión ODS. En febrero del 2022 se realizó el lanzamiento de la convocatoria para el Comité Ejecutivo de la Plataforma, y en acta de Julio 2022 de la comisión ODS, presentó la hoja de ruta para su implementación. Por lo que para las vigencias 2020 y 2021 esta plataforma no fue implementada pese a estar planeada desde el año 2017 por el DNP, lo que afectó la identificación de partes interesadas y sus aportes para el logro de los ODS en esas vigencias.

Para el sector privado en el año 2020 se lanzó *SDG Corporate Tracker (SDG CT)*, como una iniciativa multiactor para medir la contribución del sector privado a los ODS a través de la captura de información de forma estandarizada. Al corte del 2021 se presenta como la única herramienta oficial del gobierno colombiano que mide los aportes del sector privado a los ODS, tomando como referencia los estándares internacionales del Global Reporting Initiative (GRI) y el PNUD. Sin embargo, para el ODS 1 solo se menciona en el informe, *Una Mirada A Los Resultados De La Contribución Del Sector Privado a los ODS* de agosto 2022 como el aporte de las iniciativas sociales en inversión social voluntaria, salud y seguridad en el trabajo e igualdad de género en el sector privado.

Para el avance de los ODS del 2020 se incluyó la información estadística donde se evidenció el estado de los indicadores de seguimiento definidos en la estrategia para la implementación de los ODS en Colombia del documento CONPES 3918. Teniendo en cuenta que el RNV presentó el avance sobre los objetivos priorizados <sup>39</sup> para lo que se utilizaron diferentes metodologías

El ODS 1 cuenta con 10 indicadores totales. De estos, fueron tenidos en cuenta para el informe del 2021: 2 indicadores con información de avance al año 2018, 3 al 2019 y 5 al 2020. De tal forma, se cuenta con un avance promedio del 54,52% al corte del informe y un avance general al 2030 del 35,97%

Para el 2021 se vio avance en las metas 1.3 (sistemas y medidas apropiados de protección social para todos) las cuales son consecuentes con el compromiso del Gobierno nacional, en primer lugar, de continuar con la implementación del nuevo Sisbén IV, que permitirá caracterizar a la población más vulnerable en el país, en segundo lugar, de desarrollar estudios de amenazas frente a fenómenos naturales para el ordenamiento territorial.

---

<sup>39</sup> ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 2 (Hambre cero), ODS 3 (Salud y bienestar), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 10 (Reducción de las desigualdades), ODS 12 (Producción y consumo responsables), ODS 13 (Acción por el clima) y ODS



Se cumplió el 99.6% de avance respecto de la meta (38.6%) sobre la población ocupada cotizante al sistema de pensiones.<sup>40</sup>

Para el año 2020, los efectos de la pandemia en la reducción de la pobreza y en especial en la cantidad de personas que viven en extrema pobreza, cuya tendencia disminuía para finales del 2019, representa uno de los principales retos en el marco de este objetivo. Así, en Colombia en 2020 la pobreza multidimensional (IPM) fue de 18,1% presentando un aumento de 0,6 puntos porcentuales respecto de 2019. Es de mencionar que, entre 2019 y 2020 ingresaron 489 mil personas en la pobreza multidimensional, de estas 165 mil personas de cabeceras municipales y 324 mil de centros poblados y rurales dispersos. El total de personas en situación de pobreza multidimensional en 2020 fue de 9 millones 49 mil (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2021).

Por su parte, respecto a la pobreza monetaria, según dato oficial del DANE, al cierre del 2020 la pobreza monetaria se incrementó en 7,2 p.p. para ubicarse en 35,4% y la pobreza extrema se incrementó en 4,9 p.p. para ubicarse en 13,6%, tomada como línea de medición la metodología de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Esta situación se debe a la caída del Producto Interno Bruto (PIB) y deterioro del mercado de trabajo.

A fin de evitar un mayor aumento en la pobreza monetaria, desde el Departamento para la Prosperidad Social se incrementó el número de beneficiarios de programas como: Familia en Acción, Jóvenes en Acción, Compensación e intervenciones de inclusión productiva (DNP, 2021).<sup>41</sup>

Estos avances no lograron el cumplimiento de la meta para el respectivo año, por lo tanto, para el gobierno nacional en su propósito de reducir las brechas, derrotar la falta de acceso a bienes públicos de las comunidades y acabar con la pobreza extrema en los próximos años se convierte en un desafío en las vicencias futuras.

En el informe de avance de ODS 2022 con corte a 2021 en la meta ODS 1.3 presentó avance en materia de afiliación de población ocupada al sistema de pensiones que alcanzó el 38.87%<sup>42</sup> a 2019 y el porcentaje de afiliación de ocupados a las administradoras de riesgos laborales que alcanzó el 37.0%<sup>43</sup> a 2020, lo cual representa un avance del 92.3% y 77.1% con respecto a la meta 2030.

---

<sup>40</sup> DNP, Informe anual avances implementación ODS Colombia 2021

<sup>41</sup> Informe Anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia | 2021

<sup>42</sup> Este dato no ha sido actualizado por Censo 2018. El indicador se encuentra en proceso de ajuste por cambio en la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH por la actualización del Censo 2018 y requiere series históricas comparables

<sup>43</sup> Sucede la misma situación que el porcentaje anterior de 38,87 %.

Sin embargo, el ODS 1, Fin de la pobreza, es uno de los objetivos que expone mayores rezagos en su cumplimiento, debido al incremento de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, situación que se ve agravada por las consecuencias de la pandemia durante 2020. Es así como el porcentaje de población que vive por debajo del umbral internacional de pobreza extrema ha venido en aumento y se encontraba en el 9,4 % a diciembre de 2020. La incidencia de pobreza monetaria extrema tuvo su nivel más alto en 2020 con 15,1 % en 2020 y pasó al 12,2 % en 2021; mientras que la incidencia de pobreza monetaria en 2020 llegó al 42,5 % en 2020 y bajó al 39,3 % en 2021.

Adicionalmente, se manifiestan retos en la formalización de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural dado que a diciembre de 2021 solo se ha logrado la formalización de 242.524 ha, lo cual significa un avance del 8,7 % respecto de la meta anual y del 33,1 % respecto a la meta definida en 7 millones de hectáreas (meta definida a 2026).

Otro sistema de monitoreo que relaciona el DNP es Sinergia;<sup>44</sup> sin embargo, al analizar los indicadores que corresponden al ODS 1, no se encontró información sobre el indicador con respecto a la meta 1.3 pues el indicador de población ocupada a administradora de riesgos profesionales los asocia al ODS 8.

- **Comparativos Indicadores Globales, Conpes 3918<sup>45</sup> y PND 2018-2022**

Respecto de las metas globales objeto de estudio, la meta global 1.2 presenta un desglose general por sexo y edad y la meta 1.3 presenta un desglose general por sexo, edad, condición laboral y social, es por ello que el Conpes 3918 recoge esta estrategia y presenta indicadores similares y alineados con los globales y que de manera más específica y focalizada se vislumbran en los indicadores relacionados en el PND 2018-2022, dado que presenta un desglose por ubicación geográfica con un enfoque incluyente y focalizado para las zonas con mayores índices de pobreza en el país. La diferencia en el número de indicadores del Conpes 3819 respecto a Globales de la agenda 2030, y los indicadores del Conpes 3918 y PND 2018-2022, se detalla en la siguiente tabla.

**Tabla 4 Nombre de Indicadores Globales e Indicadores Nacionales  
Conpes 3918 de 2018 y PND 2018-2022**

Meta	Indicador global	Indicador CONPES 3918 de 2018	Alineación Conpes vs A2030	Meta 2030	Indicador PND	Alineación PND vs A2030
1.2	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza,	1.2.1.1 Incidencia de la pobreza monetaria	Parcialmente Alineado	18,7%	Pobreza monetaria	Alineado
					Pobreza monetaria rural	

<sup>44</sup> El procedimiento para el reporte de datos en SINERGIA esta reglamentado en el Decreto Único Sectorial 1082 de 2015 45 Conpes 3918 de 2018. Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.



Meta	Indicador global	Indicador CONPES 3918 de 2018	Alineación Conpes vs A2030	Meta 2030	Indicador PND	Alineación PND vs A2030
	desglosada por sexo y edad				Pobreza monetaria (Chocó)	Alineado
					Pobreza monetaria (La Guajira)	
	1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales	1.2.1.2 Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	Alineado	8,4%	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	
					Índice de Pobreza Multidimensional Rural (IPM)	
				Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET*		
1.3	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, ancianos, personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes de trabajo, pobres y los vulnerables	1.3.1.1 % de población afiliada al sistema de seguridad social en salud	Parcialmente Alineado	99%	% población con capacidad de pago parcial que es solidaria con la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)	Alineado
		1.3.1.2 % población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales	Parcialmente Alineado	48%	Población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales	
		1.3.1.3 % población ocupada cotizante al sistema de pensiones	Parcialmente Alineado	42,1%	Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones (T)	

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Sobre lo anterior, solo en el indicador de pobreza multidimensional las metas se encuentran alineadas entre Conpes y Agenda 2030, pues los demás indicadores de las metas 1.2 y 1.3 están parcialmente alineados, lo que influye en la eficacia del logro de las metas globales; sin embargo, en la alineación con el PND y la agenda 2030, los indicadores están alineados con respecto del avance y meta.

Por otro lado, para la Meta 1.2 y 1.3, la Agenda 2030 contempla tres (3) indicadores mundiales. Para estas metas, Colombia cuenta con 5 indicadores nacionales establecidos en el Conpes 3918 y 10 indicadores PND 2018-2022.

Respecto de las metas 1.2, los indicadores del PND 2018-2022 sobrepasan el número de indicadores contemplados en el Conpes. En relación con Pobreza Monetaria (1.2.1) y Pobreza Multidimensional (IPM) (1.2.2), como se dijo, se elaboraron indicadores desglosados para la zona rural, urbana, municipios PDET y departamentos de Chocó y la Guajira

Respecto de la meta 1.3, los indicadores nacionales son mayores en cantidad que los indicadores globales, por los criterios de protección social tenidos en cuenta: seguridad social en salud, riesgos laborales y sistema de pensiones, pero que de manera integral miden lo que busca el indicador global.

En este ejercicio auditor, se compararon los indicadores de la página oficial de los ODS y el portal de Sinergia, y se evidenciaron diferencias entre los datos reportados como línea de base en 2015 para la página y lo registrado en el portal pues no cuenta con línea de base en los indicadores, En sinergia se evidencia información a corte 2022, mientras que el ultimo avance realizado a los ODS es a corte 2021, y los avances reportados no coinciden entre sí, situación que genera incertidumbre sobre la veracidad de los datos resultantes del monitoreo de los ODS, sobre todo, el ODS1, por lo que no es factible comprobar la eficacia de las metas propuestas; como se detalla en la siguiente tabla.

**Tabla 5 Comparación de información página oficial ods.gov.co y el portal sinergia**

ODS	META//ID INDICADOR	Nombre del Indicador	Fuente	Meta 2030	Línea de Base 2015	Último dato disponible (Año)	%Avance último dato	% Avance 2030	Línea de Base Sinergia	SINERGIA meta nacional 2018-20222	% de avance
1	1,2,1 P	Incidencia de la Pobreza Monetaria	DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	18,7	36,1	39,3 % (2021)	0	-	-	21	35,4
	1,2,2 P	Índice la Pobreza Multidimensional	DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)	8,4	19,8	16% (2021)	87,36	33,33	-	35	31,1
	1,3,1 C	Porcentaje de población afiliada al sistema de seguridad social en salud	ADRES - Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)	99	96,8	95,5 % (2021)	97,95	96,46	-	-	-
	1,3,2 C*	Porcentaje de población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales	DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	48	34,3	37% (2020)	95,12	77,08	-	46,70	52,56
	1,3,3 C*	Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones	DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	42,1	36,8	38,87% (2019)	100	92,33	-	-	-

Fuente: Informe ODS 2021, Plataforma SINERGIA  
 Elaborado: CGR



- **Probabilidad de alcanzar las metas a 2030 con base en la tendencia presente**

El ODS 1 Fin de la pobreza, es uno de los objetivos que expone mayores rezagos en su cumplimiento, debido al incremento de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país que se presentaron como resultado de la pandemia por el Covid 19 y que generó retrocesos frente a los avances alcanzados antes de esta. Retomar este camino constituye un reto importante para el país frente a las metas establecidas en la Agenda 2030 al respecto.

El PND 2022-2026 fijó un índice de pobreza multidimensional (IPM) de 8.4% como meta a 2030, de lograrse la meta a 2026 propuesta en el PND de alcanzar un IPM entre 9.5% y 11.5%, podría alcanzarse la meta a 2030; sin embargo, se debe considerar que entre 2018 y 2021 solo se obtuvo una reducción del 3.1%. Además, aunque los efectos del manejo de la pandemia generaron un retroceso en el IPM, éste no superó las cifras existentes antes de su ocurrencia, pero si aumentaron los niveles en 2018 de trabajo informal y desempleo de larga duración, que constituyen desafíos para el actual gobierno<sup>46</sup>.

Lo anterior es ratificado por el gobierno nacional en el Informe Anual de Avance en la Implementación de los ODS en Colombia del DNP, con corte a diciembre del 2022, en el que se indica que el efecto postpandemia afectó el indicador de fin de la pobreza cuyo porcentaje de avance es del 43,2%, cuando debería estar por encima del 50% en atención a que ya ha transcurrido más de 7,5 años a partir del inicio de la puesta en marcha de la Agenda 2030 (1º enero del 2016).

Al respecto, el mismo Gobierno en el documento antes citado, concluye que “se requiere un mayor esfuerzo por parte de la política pública para retomar la senda de reducción de la pobreza en el país” y que “*Se debe revisar el diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al cumplimiento del indicador de incidencia de pobreza monetaria, cuyos principales gastos a nivel del PGN son las transferencias monetarias no condicionadas y el subsidio para población adulto mayor responsable*”, tal como lo indicó el PNUD en el documento de “*La Pobreza Monetaria en Colombia en el Marco de los ODS*” (2022 p.3 y 6).

Además, el PNUD-Colombia<sup>47</sup>, así como lo ha hecho la CGR, ha indicado que se deben revisar las metas definidas a 2030 en el Conpes 3918, porque las metas de pobreza deberían ser trazadas hacia cero y las metas de indicadores como afiliación a ARL y población ocupada cotizante al sistema de pensiones (meta 1.3) son de

---

46 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Liliana Rodríguez Sánchez y otros. Marzo 2023 (En proceso de publicación en documento consolidado de Análisis de PND 2022-2026 de la CGR).

47 PNUD (2022). La pobreza monetaria en Colombia en el marco de los ODS. Documento de trabajo. P. 9.

48% y 42% de la población, respectivamente, porcentaje bajo frente a los objetivos globalmente acordados que prevén protección social para todos<sup>48</sup>

- **Financiamiento**

En materia de financiamiento, el Gobierno de Colombia, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y otros asociados, ha dado un paso importante hacia el fortalecimiento de los vínculos entre sus procesos de planificación y financiación para el desarrollo sostenible mediante el diseño de un Marco Nacional Integrado de Financiación. Este trabajo incluye la incorporación de los ODS en los sistemas de monitoreo y presentación de informes del gobierno, allanando el camino para una mejor formulación de políticas para el uso eficiente y equitativo de los recursos públicos.

Dentro del alcance del Programa INFF<sup>49</sup>-Colombia y el Fondo Conjunto para los ODS- FCO trabajan con las siguientes líneas

- Realizar un mapeo de la financiación actual
- Diseñar una estrategia financiera que permita monitorear y acelerar esfuerzos para alcanzar los ODS.

Como parte del mapeo de recursos que actualmente se destinan a los ODS, INFF - Colombia identificó y asoció los rubros del Presupuesto General de la Nación – inversión y funcionamiento – para las vigencias 2020 y 2021, a las 169 metas globales de ODS.

Para la atención de la salud y para que cada uno de los colombianos más vulnerables que están en programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, así como los que no hacían parte de ellos, pudieran tener acceso a recursos durante la emergencia económica, el gobierno Nacional creó el Fondo de Mitigación de Emergencia – FOME, mediante Decreto Legislativo 444 de 2020 del 21 de marzo de 2020, que establecía su planeación y la ejecución de recursos.

Los recursos de este provenían del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), del Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), del Presupuesto General de la Nación, de rendimientos financieros y otros.

**Tabla 6 Tipo de gasto público apropiaciones vigentes meta 1.3**

48 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Lilibian Rodríguez Sánchez y otros. Marzo 2023 (Publicado en documento de la CGR "Comentarios Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida").

49 Programa conjunto Marco Nacional Integrado de Financiación de los ODS en Colombia (Joint Programme Roadmap for an Integrated National Financing Framework in Colombia, INFF por sus siglas en inglés)



**Cifras en COP**

Fuente	Presupuesto 2020	Presupuesto 2021
FOME	8.409.771.339.847 COP	8.213.115.137.920 COP
INVERSIÓN	3.899.866.338.177 COP	5.838.927.244.046 COP
FUNCIONAMIENTO	6.529.654.404.403 COP	7.618.457.981.109 COP
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>18,84 billones de COP</b>	<b>21,81 billones de COP</b>

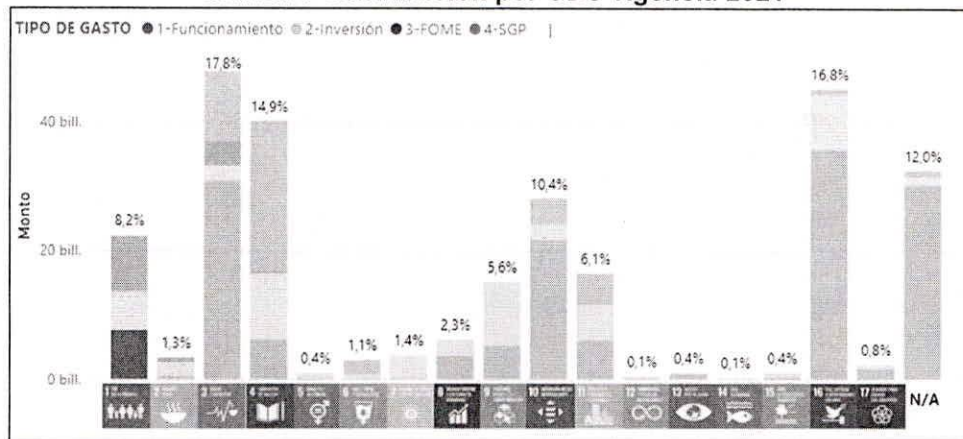
 Fuente: <https://rb.gy/xwsja6>

Elaborado: CGR - Equipo Auditor (2023)

Para la vigencia 2020 se destinaron en su totalidad 21.28 billones de COP del PGN, de estos corresponden a la meta ODS 1.2, 4.19 billones de COP y 6.15 billones de COP para la meta ODS 1.3.

Para 2021 presupuestalmente se destinaron en su totalidad 22.29 billones de COP, de los cuales 6.47 billones de COP se destinaron para el cumplimiento de la meta ODS 1.2 y 6.58 billones de COP para la meta ODS 1.

A continuación, se relaciona tipo de gasto público y contribución por ODS.

**Gráfica 5 Contribución por ODS vigencia 2021**

 Fuente: Tablero de control ODS <https://rb.gy/kyhcki>

Finalmente, podemos decir que, a pesar de tener herramientas para la recolección monitoreo y evaluación de la información para medir la eficacia de las metas 1.2 y 1.3 del ODS 1, persisten fallas en la recolección de datos monitoreo y evaluación y, además, la pandemia dio lugar al retraso en el avance del logro de las metas, sobre todo las del ODS1 y, de los recursos invertidos para alcanzar los objetivos y metas propuestas.

Con el fin de avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030, particularmente en el Objetivo 1, las bases del PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” contempla acciones para este objetivo a través de la transformación 2 Seguridad

humana y justicia social, a través del catalizador A, que busca el rediseño del sistema de protección social con el fin de lograr una cobertura universal de riesgos y la inclusión del cuidado como pilar del bienestar. No obstante, aún existen muchos retos con respecto al ODS 1, como es la implementación de un programa de ingreso básico como estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza, establecer mecanismos para la ampliación de protección económica en la vejez, entre otros.

#### 5.1.4. Objetivo Específico No. 4

*Analizar las principales acciones (estrategias, políticas, planes y programas) implementadas por los organismos responsables de las metas tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, en particular si están orientadas a la disminución de las brechas de género.*

##### **PEGUNTA BASE:**

**4. ¿Los organismos responsables de las metas implementaron acciones (estrategias, políticas, planes y programas) tanto para alcanzar las metas ODS 1.2 y 1.3 como para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19? ¿Estas acciones están orientadas a la disminución de las brechas de género?<sup>29</sup>**

Como se mencionó anteriormente, la pandemia generada por el coronavirus COVID-19 desencadenó varias crisis en los planos económico, social y de salud. La presidencia de la República de Colombia a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional creando una serie de acciones estrategias, políticas y programas, para la mitigación del impacto de la pandemia de COVID-19, con disminución de las brechas de género.

La CGR revisó fuentes e información oficial de entidades de Gobierno, como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Prosperidad Social, presidencia de la República, los Ministerios de Educación, Trabajo, agropecuario y salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entre otros.

Cada una de las Entidades de gobierno a través de su gestión materializaron una serie de acciones para fortalecer, ajustar o crear programas que mitigaran el impacto de la pandemia y permitieran al país el alcance, entre otras, de las metas 1.2. y 1.3.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social), la Presidencia de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y



Crédito Público y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conforman la comisión que impulsó la construcción del documento CONPES 3918 del 2018 “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”; documento CONPES que permitió la construcción de una batería de indicadores ODS donde entidades del orden nacional asumieron la responsabilidad de su reporte.

El Gobierno Nacional en 2020 implementó la estrategia “Compromiso por Colombia”, la cual buscaba la reactivación económica del país y la generación de empleo a través de cuatro componentes: (I) compromiso con la generación de empleo; (II) compromiso con el crecimiento limpio y sostenible; (III) compromiso con los más pobres y vulnerables de la sociedad; y (IV) compromiso con el campo y la paz con legalidad.

Se expidió la Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo compromiso por el futuro de Colombia (Documento CONPES 4023 de 2021). La Política para la reactivación, tuvo presente la intersectorialidad, promoviendo el diálogo y el trabajo colaborativo entre las entidades del Gobierno nacional, el sector privado y los diferentes actores de la sociedad civil, cuyo principal objetivo es “desarrollar capacidades en los hogares, el aparato productivo, el marco institucional y el desarrollo digital para que, en el corto plazo, el país pueda retomar la ruta de desarrollo que estaba recorriendo cuando fue golpeado por el COVID-19 y que, en el largo plazo, transite hacia un crecimiento más sostenible e incluyente que además tenga la habilidad para responder adecuadamente a choques futuros de gran impacto” (DNP, 2021). A su vez, está fundamentada en el esfuerzo fiscal del país para contrarrestar los choques de demanda y oferta y, por otro lado, en el direccionamiento del gasto público hacia inversiones que permitan crecer de forma sostenible e incluyente en el largo plazo.

Se crearon los siguientes programas:

- Programa de transferencias monetarias no condicionadas: Ingreso Solidario: con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), priorizando a las mujeres cabeza de familia.
- Programa Apoyo Empleo Formal PAEF: con 10 puntos adicionales para retención de empleos de mujeres (1.7 millones de empleos femeninos).
- Ley 2155 de 2021 de Inversión Social: fomento empleo femenino, subsidios a jóvenes y mujeres mayores de 28 años. Incentivo a la creación de nuevos empleos: tratándose de trabajadores adicionales que correspondan a jóvenes entre 18 y 28 años de edad, el empleador recibió como incentivo un aporte estatal equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario

mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada uno de estos trabajadores adicionales.

- Ley Emprendimiento (fomento emprendimiento mujeres) Fondo Mujer Emprende y criterios diferenciales a empresas de mujeres en Compras Públicas.
- Iniciativa Nacional de Equidad, Emprendimiento y Seguridad de las Mujeres Rurales (INES) que buscaba impulsar el agro colombiano a través del apoyo técnico y financiero de los proyectos productivos liderados por mujeres.
- Programa “Mis Finanzas Cuentan”, en alianza entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Développement International Desjardins (DID) – PROFEM que consistió en un programa virtual de educación económica y financiera especialmente diseñado para mujeres y jóvenes rurales.

Adicionalmente, el DNP cuenta con la herramienta "Kit de Planeación Territorial (KPT)", el cual según el tercer lineamiento del Documento CONPES 3918, acompañó a los nuevos equipos de los gobiernos territoriales con el objetivo que la Agenda 2030 y sus ODS quedaran incluidos en mayor medida en sus respectivos planes de desarrollo.

El proceso de definición de indicadores inició en 2016 por el DANE, que en su rol de coordinador del Sistema Estadístico Nacional (SEN) quien fue el encargado de liderar el proceso de definición de indicadores, se realizaron mesas sectoriales para la definición de indicadores nacional, el resultado fue una batería de 400 indicadores propuestos, de los cuales se priorizaron 163, en noviembre de 2017 se redujeron a 156.

Con el propósito de dar respuesta a la pregunta solicitada, se mostrarán de manera diferenciada las metas 1.2 y 1.3 y las entidades de gobierno que fueron objeto de esta auditoria haciendo una descripción de su función, sus políticas, la gestión realizada durante la pandemia y la eficacia alcanzada

## **POBREZA MONETARIA**

***META 1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.***

En Colombia existen 2 indicadores oficiales y complementarios para la medición de la pobreza, la pobreza monetaria que mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios



para cubrir sus necesidades básicas<sup>50</sup> y la pobreza multidimensional calculada con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide los hogares con privaciones en 5 dimensiones básicas de bienestar, distintas a la carencia de ingresos.

En Colombia en relación con la meta que propone erradicar la pobreza extrema, la entidad líder es el Departamento de Prosperidad Social y en cabeza de este reposan un gran número de programas que contribuyen a superar la pobreza monetaria.

Prosperidad Social, es el organismo del Gobierno Nacional que busca fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica.

Prosperidad Social como entidad líder para el cumplimiento de la meta ODS No 1.2, se encontraba administrando y ejecutando los programas de Transferencia Monetarias Condicionadas para la superación de la pobreza como Familias en Acción y Jóvenes en Acción; programas que fueron rediseñados y refocalizados por la ocurrencia de la crisis sanitaria generada por el COVID 19.

Para el 2020, en el Programa Familias en Acción se invirtieron durante los 3,6 billones de pesos beneficiando a 2,3 millones de hogares, que corresponde a la atención de 3.807.958 niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, se señala que, para el programa de Jóvenes en Acción, se acompañaron a 330.605 estudiantes pobres, se vincularon a 222.240 jóvenes nuevos, “avanzando en el 44,4% de la meta del cuatrienio (llegar a 500.000)”.

A continuación, se mencionan los programas que fueron rediseñados en pandemia:

**Familias en Acción:** Programa por medio del cual se le entrega un incentivo económico a las familias con niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza y pobreza extrema siempre y cuando estos asistan a la escuela y sean atendidos en salud.

**Jóvenes en Acción:** Es un programa por medio del cual se entrega una transferencia monetaria condicionada que busca incentivar y fortalecer a los jóvenes en su formación técnica, tecnológica y/o profesional.

Por otra parte, en atención a la crisis generada por la pandemia COVID 19 se crean y aplican los siguientes programas de transferencias monetarias no condicionadas:

---

<sup>50</sup> “La línea de pobreza es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) que permiten un nivel de vida adecuado” (DANE, 2015)

**Ingreso Solidario:** Creado mediante el Decreto Legislativo 518 de 2020, con el fin de entregar un auxilio económico por 160.000 COP a más de 3 millones de hogares en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad que no estuviesen incluidos en otro programa social del Estado. Prosperidad Social asumió, la administración, ejecución y operación del programa a partir del 4 de julio de 2020.

**Compensación IVA:** Consiste en la entrega bimestral de transferencias monetarias a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema buscando aliviar el impacto que genera el impuesto que grava el consumo de productos.

**Colombia Mayor:** Subsidio económico a adultos mayores que se encuentran desamparados, no cuentan con pensión y viven en pobreza extrema. PS asumió la administración del programa a partir de julio de 2021.

Para el logro de las metas ODS 1.2 para mitigar el impacto de la pandemia de COVID 19, Prosperidad Social como entidad líder de la meta ODS 1.2. lideró los siguientes tres programas de TMNC e invirtió el siguiente presupuesto.

**Tabla 7 Mujeres beneficiarias Programas Prosperidad Social**

Vigencia	Programa	Total, beneficiarios	Mujeres	% de Mujeres	Recursos Pagados (Cifras en COP)
2020	Compensación IVA	700.000	621.796	88,83%	255.072.750.000
	Colombia Mayor	1.698.573	967.494	56,96%	820.366.181.083
	Ingreso Solidario	3.084.987	2.083.617	67,54%	1.729.287.109.857
2021	Compensación IVA	2.000.000	1.416.729	88,83%	680.029.920.000
	Colombia Mayor	1.714.995	967.494	56,96%	928.794.240.000
	Ingreso Solidario	3,039.849	2.083.617	68,54%	4.000.544.640.000

Fuente: Prosperidad Social (2023)

Elaborado: CGR - Equipo Auditor (2023)

*Nota: Desde el mes de abril de 2020, el subsidio en atención a la crisis causada por el nuevo coronavirus COVID- 19 giró a cada uno de sus beneficiarios la suma de \$160.000, es decir, el doble del subsidio inicialmente planteado que correspondía a \$80.000<sup>51</sup>*

De los programas antes mencionados, fueron evaluados, el de Ingreso Solidario y Compensación IVA.

## PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO

Con el objetivo de mitigar el impacto ocasionado por el COVID 19, se creó el Programa de Ingreso Solidario creado mediante el Decreto Legislativo 518 de

51 Fuente Prosperidad Social - Memorando respuesta oficio radicado M-2023-4000-005804.



2020<sup>52</sup>, el cual consistió en la entrega de un auxilio económico por 160.000 COP a más de 3 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no se encontraban incluidos en otros programas sociales del estado. Así, pues, a los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario se les hizo entrega de Transferencias Monetarias No Condicionadas- TMNC en cada ciclo de pago con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME<sup>53</sup>

Por otra parte, se expidió el Decreto Legislativo 812<sup>54</sup> del 4 de junio de 2020, por medio del cual se traslada la administración del Programa Ingreso Solidario al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a partir del 4 de julio de 2020. El decreto crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y otras disposiciones para asistir a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica durante el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica. Posteriormente, se expide el Decreto 1690 de 2020, por medio del cual se reglamenta el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020 sobre la administración, ejecución y operación del Programa Ingreso Solidario.

Por lo mencionado, los criterios establecidos para el ingreso de los beneficiarios al programa de Ingreso Solidario son el estado de pobreza o vulnerabilidad económica de conformidad con la metodología del Sisben<sup>55</sup>

Por otra parte, los hogares que incumplieran con los criterios de permanencia se suspendían y no se les programaba ningún pago hasta que fuesen subsanadas la causal o causales de suspensión, o fuesen retirados del programa. Las razones que afectaban la permanencia del hogar y dan lugar a la suspensión son: i) *“El titular del hogar beneficiario tiene productos financieros de depósito con saldo igual o mayor a \$5.000.000 de pesos en cualquier día del mes anterior al día en que se disponga del pago de Ingreso Solidario”*, ii) *“Ninguno de los integrantes del Hogar está registrado en la base de datos PILA como cotizante y registra un Ingreso Base de Cotización - IBC por encima de 4 SMMLV durante el mes anterior al Ciclo de pago que está siendo programado”*, iii) *“Ningún integrante del hogar está en el registro del régimen especial de sistema general de seguridad social en salud”*, iv) *“El Hogar no efectúa el cobro de tres o más Ciclos de Pago*

52 Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

53 Creado por el Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual en su artículo 2º establece que tiene *“por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”*

54 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

55 En el Sisben IV existen cuatro grupos: i) el grupo A, conformado por la población con menor capacidad de generación de ingresos; ii) el grupo B, compuesto por hogares pobres, pero con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A; iii) el grupo C, constituido por población vulnerable o en riesgo de caer en condición de pobreza; iv) el grupo D, conformado por población no pobre. Cada grupo está compuesto por unos subgrupos, formados por una letra y un número, y que también se diferencian por su mayor o menor capacidad de generación de ingresos. De esta forma el grupo A está conformado por 5 subgrupos (A1-A5), el B por 7 (B1-B7), el C por 18 (C1-C18) y finalmente el grupo D por 21 subgrupos (D1-D21). A modo de ejemplo, una persona en el nivel A1 tendrá una menor capacidad de generar ingresos que la del A5.



consecutivos del Programa Ingreso Solidario”, y v) “La totalidad de los integrantes del hogar incluidos y registrados en la Base Maestra/registro social de hogares, hayan sido identificados, con alguna novedad operativa que impida la entrega del subsidio, entre ellos, fallecimiento, duplicidad o invalidez de documento de identidad.”<sup>56</sup>

## Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021

Prosperidad Social como entidad responsable de la administración y ejecución del Programa Ingreso Solidario, expide el Manual Operativo<sup>57</sup>, mediante la Resolución 1215 del 6 de julio de 2020, modificada por la Resolución 1329 de 2020<sup>58</sup>, 2101 de 2020<sup>59</sup> y 0277 de 2021<sup>60</sup>, el cual “describe la operación del programa Ingreso Solidario, señalando los antecedentes normativos que soportan su creación y los fundamentos conceptuales, junto con los componentes y los procedimientos para la operación del programa”.

Se destinaron en este programa para las vigencias 2020 y 2021, 1.729.287.109.857 COP y 4.000.544.640.000 COP, respectivamente. Las mujeres fueron las mayores beneficiadas alcanzando el 67,54% frente al total de beneficiarios, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

**Tabla 8 Presupuesto el Programa Ingreso Solidario - 2020 y 2021**

Vigencia	Mujeres	Total, beneficiarios	% de Mujeres	Recursos Cifras en COP
2020	2.083.617	3.084.987	67,54%	1.729.287.109.857
2021	2.083.617	3.039.849	68,54%	4.000.544.640.000

Fuente: Prosperidad Social (2023)

Elaborado: CGR - Equipo Auditor (2023)

Por otra parte, dentro de la ejecución y operatividad del Programa de Ingreso Solidario, las entidades financieras por medio de las cuales se realizaba la dispersión de los pagos a los hogares beneficiarios, una vez realizado el pago de la transferencia, debían retornar a Prosperidad Social el listado de los beneficiarios con depósitos a cuenta efectivamente realizados y los rechazos identificados.

En cuanto a las brechas de género en el Programa de Ingreso Solidario, cabe mencionar lo citado por Prosperidad Social en el oficio de fecha 2023-02-08 con No. radicación M-2023-4000-005804, en el que la entidad indica que:

<sup>56</sup> Manual operativo Ingreso Solidario

<sup>57</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 2021.

<sup>58</sup> Por la cual se modifica la Resolución No.01215 del 06 de julio de 2020 Por medio de la cual se reglamenta la administración y operación del Programa de Ingreso Solidario y se adopta su Manual Operativo y se corrige un yerro formal de la misma”.

<sup>59</sup> “Por el cual se modifica el Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario”.

<sup>60</sup> Por la cual se modifica el Manual Operativo del Programa de Ingreso Solidario”.



*“La pandemia por COVID 19 no dio tregua para planificar una respuesta, lo importante es ese momento era actuar con agilidad y con el propósito de mitigar los efectos de esta.*

*De igual forma, al no estar relacionada con una población en especial se procedió a realizar acciones en beneficio de los hogares, no obstante, al observar los resultados, encontramos que mayoritariamente a estos programas accedieron las mujeres”.*

Ciertamente, el Programa Ingreso Solidario se aplicó directamente una política de género, pero se observa que para la selección de los hogares beneficiarios del programa, PS tuvo en cuenta el género como factor de desempate cuando dos o más hogares registraran el mismo puntaje, tal como lo establece el Manual Operativo- MO del programa en el punto 7.6.2.2 de criterios de priorización<sup>61</sup> y así, se daría prioridad, entre otros, a los hogares con jefatura de hogar femenina, sin cónyuge o compañero permanente y con menores de 18 años.

Como mecanismo de monitoreo, evaluación y seguimiento de las acciones llevadas a cabo para el logro de la meta ODS 1.2, y para mitigar el impacto de la pandemia, en relación con el Programa de Ingreso Solidario, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Departamento Nacional de Planeación realizaron una encuesta representativa de hogares entre octubre y diciembre de 2020, se encuestaron 1.797 hogares elegibles y 1.766 hogares no elegibles, en total se realizaron 3,563 encuestas. Como resultado se moderó la caída en pobreza de los hogares vulnerables, atenuó la caída de sus ingresos y fue fundamental para evitar inseguridad alimentaria por pérdida de ingresos laborales.

La implementación del programa llevó a que se fortalecieran los procesos de focalización, información y de inclusión financiera de la población no bancarizada. Al verificar las cifras de beneficiarios que recibieron la ayuda monetaria proveniente del programa, se infiere su eficacia al superar la meta de los 3 millones de beneficiarios proyectados.

Es importante mencionar que, en 2021 la CGR llevo a cabo una Actuación Especial de Fiscalización de los programas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social relacionado con las Transferencias Monetarias Condicionadas y No Condicionadas; detectando falencias en los programas respecto de los registros de los beneficiarios de la base de datos utilizadas para el desarrollo de estos como la falta de certeza sobre si las personas que fueron incluidas para ingresar a los programas que administra PS, cumplían con los puntajes SISBEN, si se encontraban sisbenizados o no, si se desembolsaron recursos a personas fallecidas y pensionadas, esta situaciones se encuentran en su debida investigación y traslado a las entidades responsables.

---

<sup>61</sup> Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 2021.



## PROGRAMA COMPENSACIÓN IVA

Desde 1963 se establece en Colombia el impuesto a las ventas, que desde 1984 se denominó Impuesto al Valor Agregado (IVA), orientado hacia el incremento de los ingresos tributarios de la nación y cobrado en el momento de la compra de productos, servicios, transacciones comerciales o importaciones; a una tarifa y base cuyo valor depende del monto de la transacción, así como del producto adquirido. La tarifa general del IVA es del 19% (artículo 468 del Estatuto Tributario Nacional) y se aplica tanto a bienes como servicios que pueden ser gravados, excluidos, exentos o no sometidos.

Desde su creación, el Estado Colombiano ha buscado mitigar el impacto negativo de este impuesto sobre los hogares colombianos a través de bienes exentos, tarifas diferenciales o excluidos de IVA. Sin embargo, estas medidas resultan beneficiando más a los hogares de mayores ingresos que son los de mayor consumo. Mediante la Ley 2101 de 2019, se crea el Programa de Devolución del impuesto sobre las ventas -IVA- como una compensación a favor de la población más vulnerable que consiste básicamente en un subsidio para las familias de menores ingresos que alivie el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables.

Inicialmente el gobierno tenía planteado dar inicio al programa durante 2020 utilizando los esquemas de transferencias ya vigentes y se daría prioridad a los municipios con una mayor incidencia del índice de pobreza multidimensional según el Censo 2018 y dentro de estos municipios cubriría a los beneficiarios de Familias en Acción y/o Colombia Mayor con un puntaje bajo en SISBEN; a raíz de la crisis generada por el COVID-19, el programa aceleró su implementación con el objetivo de contrarrestar los efectos de la pandemia sobre las familias más vulnerables.

### Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021

Este programa consiste en la entrega bimestral de Transferencias Monetarias No Condicionadas - TMNC a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, es importante aclarar que no todos los hogares que se encuentran en estas condiciones accedieron al beneficio del programa, el cual no tuvo convocatoria pública ni fase de inscripción, pues la focalización del gobierno nacional fue el único procedimiento de selección de beneficiarios.

El monto de la compensación se actualizó cada año mediante resolución expedida por la DIAN y se transfiere un mismo valor para los hogares beneficiarios. Para el 2020 la compensación por hogar fue de 75.000 COP y para el año 2021 fue de 76.000 COP.



A continuación, se muestran la ejecución presupuestal del programa durante las vigencias 2020 y 2021.

**Tabla 9 Ejecución presupuestal Compensación IVA 2020-2021 Cifras en COP**

AÑO	Apropiación	Compromiso	%	Obligación	%	Pagos	%
2020	274.181.132.277	266.707.848.316	97,27	264.208.440.316	96,36	264.208.440.316	96,36
2021	958.240.000.000	943.425.405.379	98,45	870.849.454.179	90,88	870.894.454.179	90,88

Fuente: DPS -Informes de seguimiento cuantitativo a la Ejecución Presupuestal 2020-2021

Durante el año 2020 se registraron 700.000 beneficiarios y durante la vigencia 2021 se registraron 2.000.000 de hogares beneficiados con la transferencia de la compensación IVA.

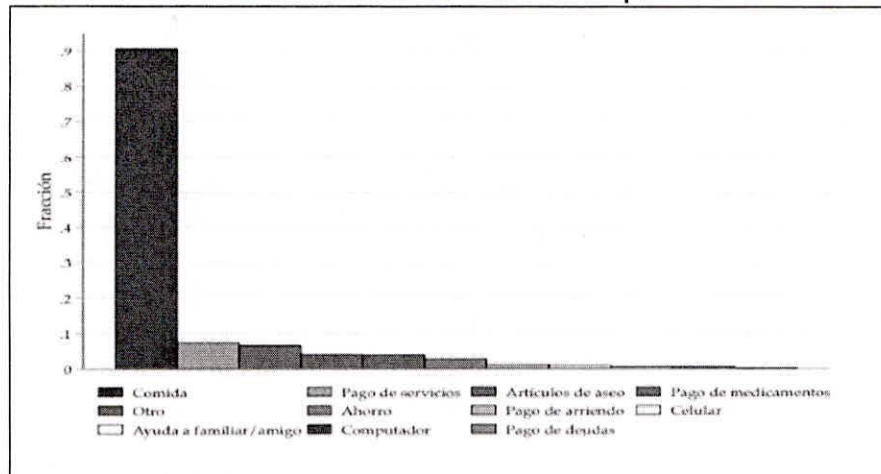
Por otro lado, en el 2020 se realizó una evaluación<sup>62</sup> de los efectos del programa de devolución del IVA en los hogares beneficiados a corto plazo, y la utilización de este en los gastos del hogar evidenciándose lo siguiente:

*Más del 90 por ciento de los hogares que hicieron parte del estudio, reportaron haber gastado la Compensación del IVA en alimentos.*

*Se presentaron resultados positivos sobre la salud financiera con menores posibilidades de vender o empeñar pertenencias.*

*Efectos positivos sobre inversión de padres en la educación de sus hijos, principalmente en la zona urbana*

**Gráfica 6 Gastos más comunes de la compensación IVA**



Fuente: El Impacto de Transferencias Monetarias de Emergencia durante una Pandemia: Evidencia Experimental para Colombia\* Londoño-Vélez y Querubín - 2020

<sup>62</sup> El impacto de transferencias monetarias de emergencia durante una pandemia: Evidencia experimental para Colombia. Londoño-Vélez Querubín, Nov 2020.

Por su parte, el DNP en el informe final de resultados de la evaluación de operaciones y de impacto de mediano plazo del programa de compensación IVA, menciona que en las regiones y en los municipios no existe consenso ni claridad sobre el proceso de seguimiento a la implementación del Programa de Compensación del IVA. No obstante, se identificaron estrategias específicas de seguimiento como entrevistas efectuadas durante el ciclo operativo del 2020, con las que se realizaba seguimiento de los pagos y se entregaban informes al nivel nacional, que describían los principales inconvenientes presentados con base en indicadores como el de focalización y el de canales de pago. Sin embargo, la mayoría de los encuestados afirma no reconocer procesos de evaluación estandarizados, ni se logran identificar indicadores generales para el seguimiento de las acciones operativas del programa, diferentes a las de corto y mediano plazo realizadas por IPA, UT Econometría, Universidad de los Andes, y SEI. Se mencionan reuniones periódicas de seguimiento por parte de las regionales, en las cuales los enlaces municipales de una región identificaban aspectos para mejorar la operación del programa.

Así mismo el estudio indica: *“a pesar de que el Programa de Compensación del IVA en el nivel nacional y regional ha logrado separar su operación de Familias en Acción y Colombia Mayor, en el nivel municipal aún cuenta con un solo enlace para la implementación de estos programas, lo que ha generado sobrecarga de trabajo para los profesionales de las alcaldías, quienes deben gestionar las novedades de los dos tipos de beneficiarios, y hacer seguimiento a las actividades que se realizan en los puntos de atención de los dos programas, todo bajo la responsabilidad de un mismo profesional.”*<sup>63</sup>, lo que muestra que si bien se han mostrado avances en la implementación del programa, aún se encuentra dificultades a nivel operativo. (Londoño;2020)

La identificación de grupos vulnerables, vigencias 2020 y 2021, se realizó a través de la focalización geográfica priorizando los municipios más pobres de acuerdo con la medición de pobreza multidimensional del Censo Nacional de Población y Vivienda (2018), con el fin de ampliar la cobertura del programa gradualmente de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. Luego, con base en el SISBEN, se hace un cruce de esta información con los registros administrativos de los beneficiarios activos de los programas Familias en Acción y Colombia Mayor, identificando los hogares activos más vulnerables.

El incentivo se transfiere al titular del hogar que figure en Familias en Acción, al jefe de hogar en la base SISBEN o al adulto mayor beneficiario del programa Colombia Mayor, dependiendo de la disponibilidad presupuestal para cada vigencia del Esquema de Compensación del IVA

---

63 Evaluación de mediano plazo del programa de compensación IVA. contrato DNP Econometría S.E.I. Universidad de los Andes, octubre 2021



Durante las vigencias 2020 y 2021, se mantuvieron los mismos criterios de focalización y selección para cada uno de los ciclos de pago, y se realizó un proceso de verificación con las condiciones para la permanencia en el programa.

Se presenta las causales de rechazo del hogar para el ciclo operativo siguiente, de acuerdo con el manual operativo<sup>64</sup>, así:

*Resultado del proceso de verificación y validación realizado por los programas Familias en Acción y Colombia Mayor.*

*Por solicitud del titular del hogar.*

*Por no cobro de las transferencias en un periodo de más de 3 periodos (adicionales al primer giro, para un total de máximo 2 adicionales)*

Teniendo en cuenta lo anterior, y los resultados obtenidos, el programa Devolución IVA, aporta a la mitigación del impacto de la pandemia por COVID-19 y el cumplimiento de la meta 1.2 del ODS. Si bien, este programa fue eficaz respecto a la cobertura de la población objeto, sus efectos son moderados por su bajo valor nominal en relación con otras subvenciones entregadas por el gobierno. Es importante mencionar que la Contraloría General de la República de Colombia, mediante una actuación de fiscalización breve en la vigencia 2021 a Prosperidad Social, encontró que se realizaron pagos de recursos a beneficiarios fallecidos por falta de controles efectivos que permitieran evitar este riesgo<sup>65</sup>.

## **AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

### **Incidencia de la pobreza multidimensional en las zonas rurales**

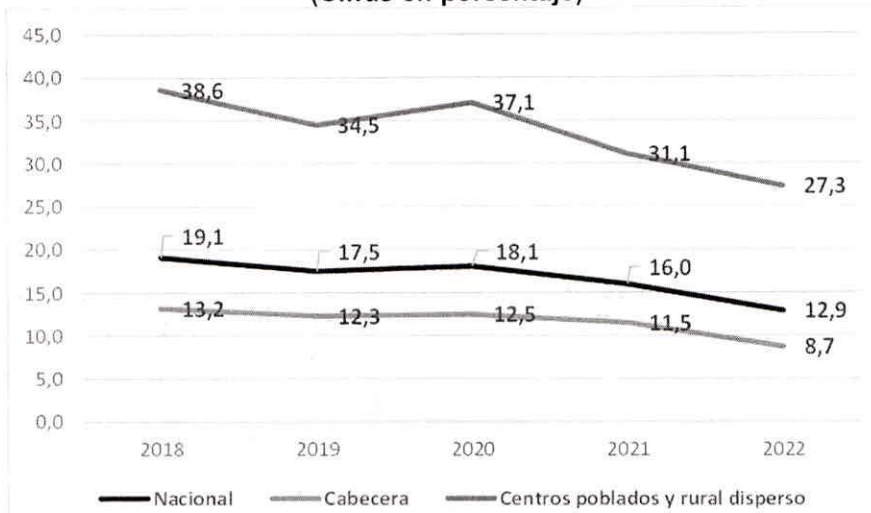
En el periodo 2018-2022 el ritmo de reducción de la pobreza multidimensional ha sido más acelerada en las zonas rurales que en las cabeceras. Mientras que en las cabeceras el IPM se redujo de 13.2 % en 2018 a 8.7 % en 2022 (4.5 p.p.), en las zonas rurales se redujo de 38.6 % a 27.3 % en el mismo periodo (11.3 p.p.).

Sin embargo, pese a esta mayor reducción del IPM en las zonas rurales con respecto a las zonas urbanas, la brecha urbano-rural se mantiene en unos niveles muy altos y crecientes: en 2018 la pobreza multidimensional en las zonas rurales era 2.9 veces que la registrada en las zonas urbanas; para 2022 esa brecha se amplió a 3.1 veces.

64 Manual operativo, versión 1.0. Esquema de compensación del IVA a los hogares más vulnerables. Marzo 2020

65 Informe Actuación Especial de Fiscalización intersectorial a los recursos públicos destinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, para transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas vigencia 2021. CGR - CDSIS No. 32 Octubre de 2022. [https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3147293/INFORME\\_FINAL\\_32\\_AEF\\_PROSPERIDAD\\_SOCIAL\\_TRANSFERENCIAS\\_MONETARIAS\\_VIGENCIA\\_+2021.pdf/d795b2b2-9c01-a925-1f2b-e88a7082223d?t=1667393596744](https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3147293/INFORME_FINAL_32_AEF_PROSPERIDAD_SOCIAL_TRANSFERENCIAS_MONETARIAS_VIGENCIA_+2021.pdf/d795b2b2-9c01-a925-1f2b-e88a7082223d?t=1667393596744)

**Gráfica 7 Incidencia de la pobreza multidimensional, 2018-2022.**  
(Cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con base en los resultados del IPM del DANE (Ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>)

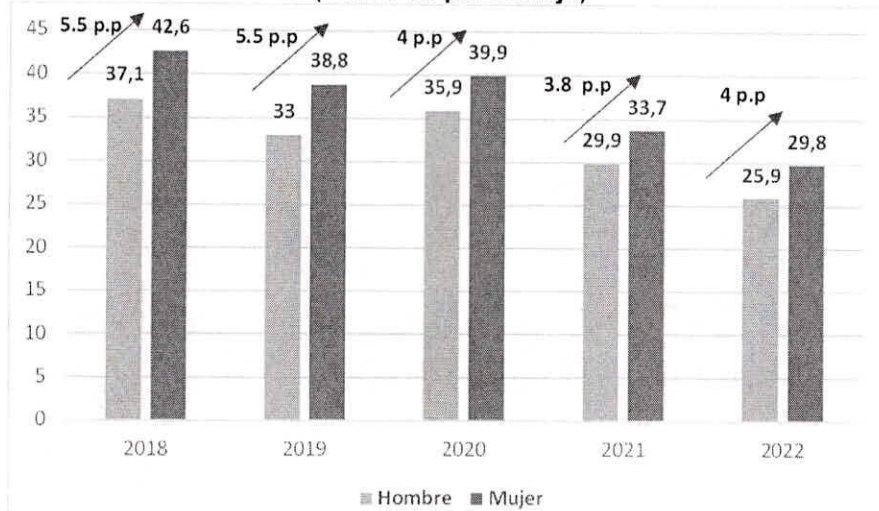
Incidencia de la pobreza multidimensional según sexo del jefe del hogar en las zonas rurales.

En cuanto a la incidencia de pobreza multidimensional según sexo del jefe de hogar, es un hecho estilizado que en las zonas rurales la pobreza multidimensional está más acentuada en los hogares con jefatura femenina que en los hogares con jefatura masculina, por lo que la brecha de género absoluta se ubica en promedio en 4.6 p.p. en el periodo 2018-2022.

Para el año 2022, mientras que el 25.9 % de las personas pertenecientes a hogares rurales con jefatura masculina se encontraban en condición de pobreza multidimensional, este resultado se incrementó a 29.8 % para las personas pertenecientes a hogares rurales con jefatura femenina.



**Gráfica 8 Incidencia de la pobreza multidimensional según sexo del jefe del hogar en las zonas rurales, 2018-2022.**  
(Cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con base en los resultados del IPM del DANE (Ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>)

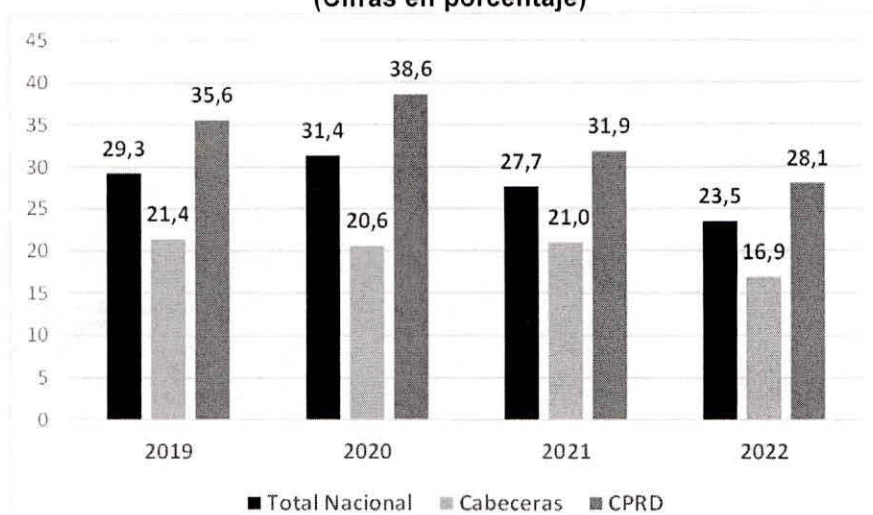
### **Incidencia de la pobreza multidimensional de la población campesina**

Durante el periodo 2019-2022<sup>66</sup> se observa una disminución, en todos los dominios, de la pobreza multidimensional de las personas que se consideran campesinas, como se observa en el gráfico 10.

En particular, mientras que en las zonas rurales en el año 2019 el 35.6% de las personas que se consideraron campesinos se encontraban en condición de pobreza multidimensional, en el año 2022 se redujo al 28.1 % (7.5 p.p.). A pesar de esta importante reducción del IPM para este grupo poblacional, se observa que, en las zonas rurales, cerca de una (1) de cada cuatro (4) personas que se auto reconocen como campesinos se encontraban en condición de pobreza multidimensional en el año 2022.

<sup>66</sup> Solo a partir del informe del IPM 2019 el DANE comenzó a publicar los resultados de la pobreza multidimensional de las personas que se consideran campesinas. El DANE señala que <<el cálculo se realiza con los hogares donde al menos una persona mayor de 15 años y más se identifica subjetivamente como población campesina y está definido por las personas que contestaron Sí a las preguntas: "¿Usted se considera campesino(a)?" y "¿Usted considera que la comunidad en que vive es campesina?">>.

**Gráfica 9 Incidencia de la pobreza multidimensional de la población que se auto reconoce como campesina, 2019-2022.**  
(Cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con base en los resultados del IPM del DANE (Ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>)

Se debe destacar que recientemente se aprobó en el país el Acto Legislativo (adenda constitucional) por el cual se reconoce al campesino como sujeto de especial protección; grupo poblacional vulnerable sobre el cual en 2018 las Naciones Unidas emitió la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”. Esto constituye un avance relevante en el propósito de “no dejar a nadie atrás” y en las metas 1.2 y 1.3 de ODS, al establecer mecanismos con enfoque diferencial territorial, social y económico, respecto a grupos vulnerables el referido.

### **Pobreza monetaria rural.**

#### **Incidencia de la pobreza monetaria**

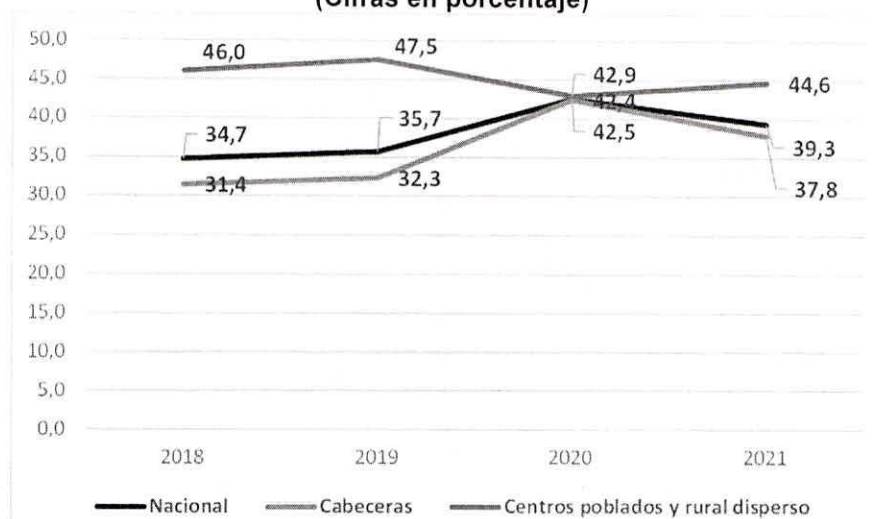
La incidencia de la pobreza monetaria de 2021 se ubicó en el 39.3 % a nivel Nacional, en el 37.8 % en las cabeceras y en el 44.6 % en los centros poblados y rural disperso (zonas rurales). Estas cifras equivalen, en valores absolutos, a 19.6 millones de personas en pobreza monetaria a nivel Nacional, de las cuales 14.6 millones de personas se ubicaban en las cabeceras y 5 millones de personas en las zonas rurales.

Con respecto a la pobreza monetaria registrada en 2018, en 2021 se observa un aumento de la pobreza en los dominios Nacional, con un aumento de 4.6 p.p., y en



el dominio cabeceras con un aumento de 7.9 p.p., esto como efecto de la pandemia Covid-19, iniciada en marzo de 2020 y que se extendió hasta buena parte de 2021. Solo en el dominio zonas rurales se registró una reducción de la pobreza monetaria en 2021 de 1,4 p.p. con respecto al año 2018.

**Gráfica 10 Incidencia de la pobreza monetaria, 2018-2021**  
(Cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con los resultados de pobreza monetaria del DANE (ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>)

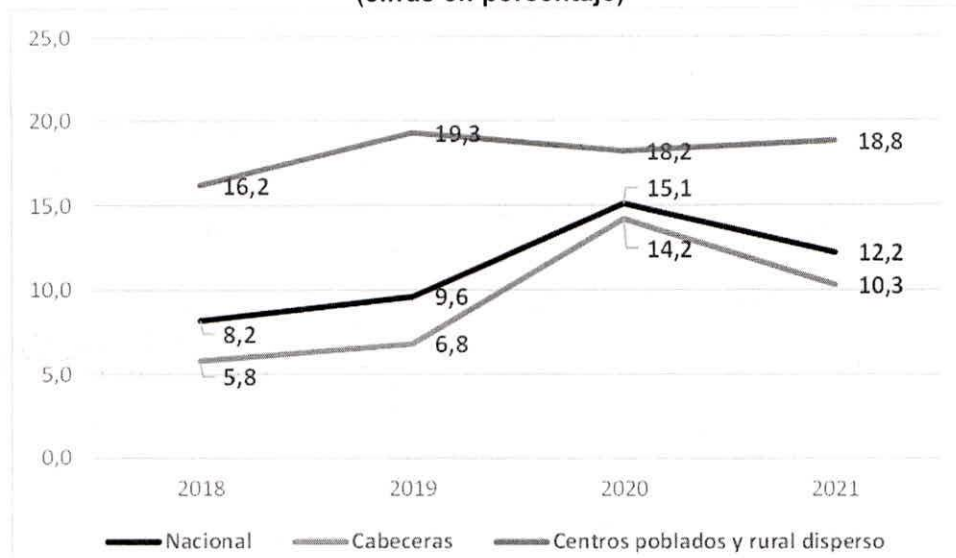
### Incidencia de la pobreza monetaria extrema

La incidencia de la pobreza monetaria extrema de 2021 se ubicó en el 12.2 % a nivel Nacional, en el 10,3 % en las cabeceras y en el 18,8 % en los centros poblados y rural disperso (zonas rurales). Estas cifras equivalen, en valores absolutos, a 6.1 millones de personas en pobreza monetaria extrema a nivel Nacional, de las cuales 4 millones de personas se ubicaban en las cabeceras y 2.1 millones de personas en las zonas rurales.

Con respecto a la pobreza monetaria extrema registrada en 2018, en 2021 se observa un aumento de este tipo de pobreza en todos los dominios: a nivel Nacional, con un aumento de 4.0 p.p.; en el dominio cabeceras con un aumento de 4.5 p.p.; y en el dominio de CP y RD un aumento de 2.6 p.p.

Así las cosas, en 2021 en las zonas rurales la pobreza monetaria afectó a 5 millones de habitantes rurales, de los cuales 2.1 millones se encontraban en condición de pobreza extrema.

**Gráfica 11 Incidencia de la pobreza monetaria extrema, 2018-2021**  
(cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con los resultados de pobreza monetaria del DANE (ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>)

### **Población según clases sociales<sup>67</sup> en las zonas rurales**

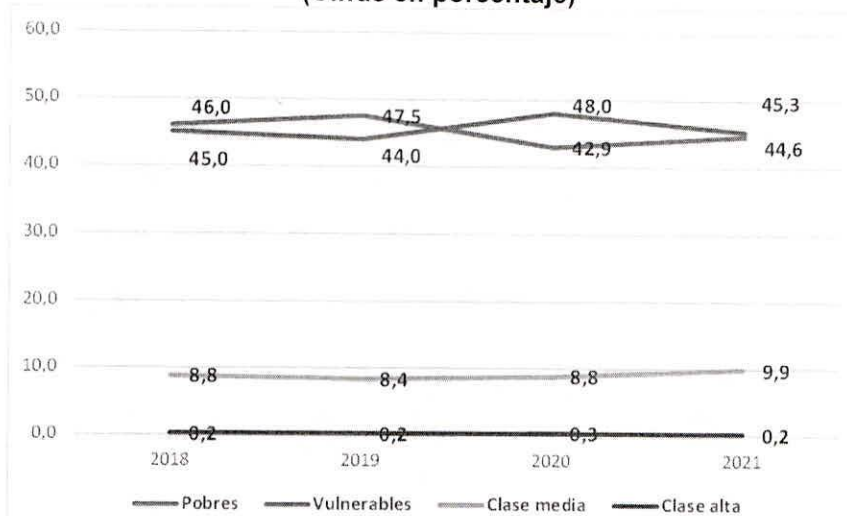
Si se suma la población pobre (44,6 %) más la población vulnerable (45,3 %) de las zonas rurales en 2021 da como resultado que el 89,9 % de la población rural se encontraba en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo que equivale a que en 2021 había 10 millones de habitantes rurales en esas condiciones. En ese mismo año apenas el 9.9 % de la población rural se clasificaba como clase media, lo que equivale a 1.1 millones de personas.

Como se observa en el gráfico siguiente, la tendencia de los últimos años muestra que la gran mayoría de la población rural (> 90 %) se encuentra históricamente en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

<sup>67</sup> De acuerdo con el DANE, "A partir de la actualización de los valores de corte de la metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez (2011), en el caso de Colombia se obtienen los siguientes umbrales: 1. Los pobres se definen como aquellos con un ingreso per cápita inferior a la línea de pobreza monetaria (25 líneas de pobreza diferenciadas). 2. Los vulnerables corresponden con ingreso per cápita entre la línea de pobreza y \$690.524 mensuales. 3. La clase media está compuesta por aquellos a quienes corresponde como ingreso per cápita al interior del hogar entre \$690.524 y \$3.718.204 al mes. 4. La clase alta está conformada por personas cuyo ingreso per cápita al interior del hogar corresponde con más de \$ 3.718.204 mensuales" (Ver: Presentación DANE Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia 2021, abril 26 de 2022, p. 101).



**Gráfica 12 Población según clases sociales en las zonas rurales, 2018-2021.**  
(Cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con los resultados de pobreza monetaria del DANE  
(ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>)

Por sexo y etnia<sup>68</sup>, la pobreza monetaria de las mujeres de grupos indígenas fue de 63,6% en 2021 y la pobreza extrema de 34,7% frente a la pobreza monetaria de 59,6% y la pobreza extrema de 34,7% de los hombres de esos grupos, mientras la pobreza monetaria de las mujeres de los centros poblados y rural disperso sin ayudas institucionales fue de 53,5% y la pobreza extrema de 28,6%, con la particularidad que las brechas de género persisten aún con las ayudas<sup>69</sup>.

### **Incidencia de la pobreza monetaria según sexo del jefe del hogar**

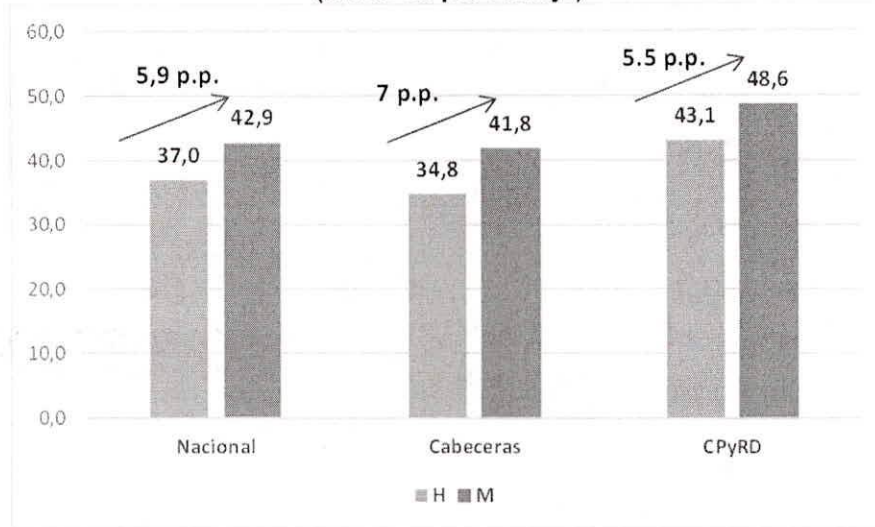
También es un hecho estilizado que la incidencia de pobreza monetaria de los hogares con jefatura femenina sea mayor en todos los dominios (nacional, cabeceras y zonas rurales) que la pobreza monetaria de los hogares con jefatura masculina.

Como se observa en el gráfico siguiente, en el año 2021, mientras que el 43.1 % de las personas pertenecientes a hogares rurales con jefatura masculina se encontraban en condición de pobreza monetaria, este resultado se incrementó a 48.6 % de las personas pertenecientes a hogares rurales con jefatura femenina (5.5 p.p.).

68 DANE- (2 de junio de 2022). Pobreza Monetaria 2021 Enfoque Diferencial. Comunicado de prensa. Página 16.

69 En 2021 la pobreza monetaria fue 53,5% para mujeres sin ayudas y 49% para hombres sin ayudas y 46,5% para las mujeres con ayudas frente a 42,8% de hombres con ayudas (una brecha de 4,5 sin ayudas y de 3,7 con ayudas).

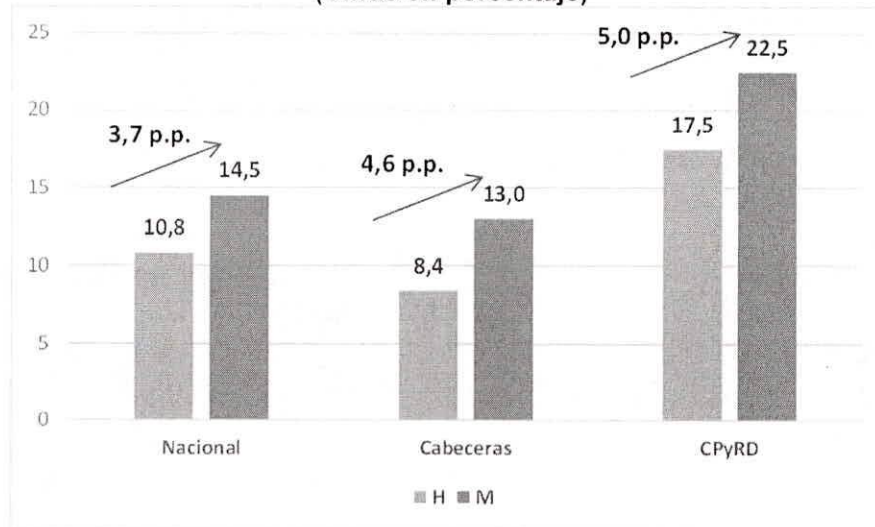
**Gráfica 13 Incidencia de la pobreza monetaria según sexo del jefe del hogar, 2021.**  
(cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con los resultados de pobreza monetaria del DANE (ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-moneteria>)

Una situación similar a la descrita anteriormente se identifica en materia de pobreza monetaria extrema para los hogares con jefatura femenina, en donde su incidencia fue mayor en todos los dominios en el año 2021, como se detalla en la siguiente gráfica.

**Gráfica 14 Incidencia de la pobreza monetaria extrema según sexo del jefe del hogar, 2021**  
(Cifras en porcentaje)



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Con los resultados de pobreza monetaria del DANE (ver: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-moneteria>)



Es importante mencionar, después de los párrafos precedentes que, en Colombia el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el encargado de formular las políticas para el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural; igualmente orienta y dirige la formulación de los planes, programas y proyectos que requieren estos sectores y en general de las áreas rurales del país.

Con la adopción de medidas en el Sector Agropecuario para atenuar los efectos generados por la pandemia de COVID-19 en la población rural, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definió una serie de programas destinados a abordar las necesidades del Sector y garantizar la seguridad alimentaria del país, los cuales se relacionan a continuación:

**1. Programa de Apoyo a los Pequeños Productores para la adquisición de insumos agropecuarios:** aliviar los efectos adversos del COVID-19 en el campo colombiano a través de la adquisición de insumos agropecuarios por parte de pequeños productores, con el fin de facilitar la continuidad de la producción y el suministro de alimentos a los centros de consumo.

**2. Plan de Reactivación Económica para el Sector Rural:** contribuir a la reactivación económica del sector agropecuario, mediante la financiación de proyectos formulados y presentados por las Secretarías de Agricultura Departamentales o quienes haga sus veces.

**3. Programa de apoyo a los pequeños y medianos productores para la Siembra del algodón dirigido a los productores de la Zona Costa Llanos de los Departamentos de Córdoba, Cesar, Sucre, Antioquia, Vichada, Bolívar y Guajira:** aliviar los efectos adversos del COVID-19 y facilitar la continuidad de la producción de suministro de algodón en los territorios designados.

**4. Programa de apoyo a la comercialización de fibra de algodón a los pequeños y medianos productores de los Departamentos de Tolima, Huila, Cundinamarca y Valle del Cauca:** aliviar los efectos adversos del COVID-19, facilitar la continuidad de la producción de suministro de algodón en los territorios designados y de esta manera apoyar la cadena productiva de algodón, textiles y confecciones a nivel nacional.

**5. Programa de apoyo a la siembra de maíz mejorado y certificado a los pequeños productores de maíz tradicional en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Cesar, Santander, Cundinamarca, Huila, Tolima, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Boyacá:** aliviar los efectos adversos del COVID-19 con el propósito de mejorar la producción en los territorios designados y abastecer el maíz.



**6. Programa de Apoyo a la Comercialización de la papa:** mitigar los efectos negativos sobre los ingresos de los pequeños productores de papa derivados de las medidas de prevención del COVID-19.

**7. Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario:** brindar un aporte monetario a trabajadores y/o productores del campo colombiano, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios del año 2020.

Estos programas se encauzaron en el mantenimiento del empleo y el crecimiento en el Sector Agropecuario, asegurando la disponibilidad de alimentos y la promoción de la producción agropecuaria.

Por su parte, se diseñaron programas con otras fuentes de recursos derivados de proyectos de inversión formulados antes de la pandemia, como lo fue el programa de apoyo al transporte de productos perecederos agrícolas y pecuarios para la comercialización en zonas diferentes al municipio de producción, con el fin de proteger el ingreso de los productores agropecuarios y facilitar la interacción de los diferentes eslabones y actores que constituyen la cadena de suministro de estos productos destinados al consumo, dadas las restricciones en la movilidad decretado por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19.

Desde la Dirección de Mujer Rural del ministerio se creó el programa virtual de educación económica y financiera para mujeres y jóvenes rurales, en el marco de la estrategia de inclusión financiera, con el propósito de facilitar el acceso al conocimiento, generar o mejorar habilidades para el manejo financiero y económico y acceder a nuevas herramientas de manejo de sus finanzas, para optimizar la toma de decisiones en los hogares y unidades productivas.

Para efectos de esta Auditoría de Desempeño al ODS 1, el análisis se enfocó en el siguiente programa:

Programa de apoyo a pequeños productores para la adquisición de insumos agropecuarios-PAIA, establecido mediante Resolución 0169 de 2020 (15 de julio)<sup>70</sup>, modificado parcialmente por las Resoluciones 0195, 0199 y 0250 de 2020, y 0142 de 2021.

Este programa tuvo como propósito apoyar la adquisición de insumos agropecuarios por parte de pequeños productores como población objetivo del programa, a fin de aliviar los efectos adversos del COVID-19 y facilitar la continuidad de la producción y suministro de alimentos a los centros de consumo.

---

<sup>70</sup> Por la cual se establece el Programa de Apoyo a Pequeños Productores para la adquisición de insumos agropecuarios para aliviar los efectos adversos del Coronavirus COVID 19 en el campo colombiano



Para su formulación se tuvo como referente la justificación técnica presentada por la Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales y por la Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas del MADR, en la cual señalaron la importancia del acceso a los insumos agropecuarios como bienes esenciales para las cadenas productivas y las implicaciones en el suministro de alimentos ante la carencia de estos y la interrupción de los ciclos de producción.

Adicionalmente, indicaron que las medidas tomadas a nivel internacional y nacional para enfrentar el COVID-19 tuvieron un impacto significativo en la dinámica de los mercados de alimentos, incluyendo el de insumos agropecuarios, y en la depreciación de la moneda colombiana frente al dólar, lo que repercutió en el incremento del precio de los agroinsumos debido a que en el país es un mercado netamente importador.

De igual manera, este programa se circunscribió en el marco de la Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022, en la cual se promovió una política de insumos agropecuarios orientada al incremento de la competitividad de las actividades agropecuarias, a través de la estabilidad de los costos de los insumos agropecuarios, la promoción de alternativas para mejorar el acceso y el uso eficiente, racional y ambientalmente sostenible.

Dentro de los productos objeto del apoyo otorgado por este programa se enlistan: las frutas, los tubérculos y el plátano, las hortalizas, el frijol, el cacao, los bovinos (producción de carne y leche), la avicultura (producción de pollo y huevo), los porcinos, la acuicultura, los ovino-caprinos (producción de carne y leche), los cuales fueron seleccionados de acuerdo con los históricos de la proyección mensual de las cosechas y de la producción pecuaria.

El programa cubrió insumos de la canasta de productos más utilizados en las actividades agropecuarias, que incluyó cincuenta (50) tipos de fertilizantes y treinta y cinco (35) tipos de alimentos balanceados para animales, los cuales podrían ser adquiridos en almacenes de insumos agropecuarios habilitados conforme los estudios de mercado adelantados por el operador del programa y el cumplimiento de los requisitos definidos para su participación, teniendo en cuenta el menor precio de venta ofrecido

Con la declaratoria del fin de la emergencia sanitaria en Colombia en junio de 2022, mediante la Ley 2183 de 2022 (6 de enero)<sup>71</sup> se creó el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se estableció la Política Nacional de Insumos

---

71 Por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.

Agropecuarios y creó el Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios-FAIA, con el fin de promover el uso eficiente, competitivo, racional y sostenible de los insumos agropecuarios.

Así mismo, a través de la Resolución 101 de 2022 (22 de marzo)<sup>72</sup> se reglamentó parcialmente el artículo 19 de la Ley 2183 relacionado con las operaciones autorizadas al FAIA, para la destinación de apoyos a pequeños y medianos productores de cadenas priorizadas para la compra de insumos agropecuarios, la cobertura parcial de los costos de transporte, la distribución de insumos a pequeños y medianos productores que se encuentren en situaciones de desastre, emergencias climáticas, problemas sanitarios y/o fitosanitarios, la condonación parcial de los costos derivados de los análisis de suelo y planes de fertilización, la destinación de recursos para apoyar procesos de investigación, desarrollo y producción de bio insumos, insumos orgánicos y controladores biológicos, así como las ejecución de estrategias de difusión y transferencia tecnológica para masificar su utilización.

### **Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021**

A través del FOME, el Gobierno Nacional mediante Resolución 1081 de 2020 (6 de mayo)<sup>73</sup> destinó al MADR un presupuesto de 130.000 millones COP a fin de contar con un instrumento de ejecución de la política agropecuaria, en el marco de la pandemia COVID 19, que permitiera hacer frente a las dificultades y contingencias que pudiera afectar la cadena de abastecimiento de los insumos, transporte, servicios y productos agropecuarios, así como el fortalecimiento de actividades que impulsaran y contribuyeran al fortalecimiento del sector.

En la destinación de estos recursos, el PAIA tuvo una asignación inicial de 35.000 millones COP, distribuidos en un 55 % al sector agrícola y un 45 % al sector pecuario. A nivel territorial, la asignación de los recursos se efectuó conforme a la participación de los gobiernos subnacionales (32 Departamentos) en la producción nacional. No obstante, el monto de este programa fue ajustado a \$17.500 millones, en atención a la baja participación de pequeños productores para el acceso a los apoyos, de acuerdo con el acta de supervisión N.º 17 del 22 de diciembre de 2020 del Comité Técnico del programa<sup>74</sup>.

Para la administración y ejecución de los recursos asignados, así como el desarrollo del programa, el MADR a través de la modalidad de contratación directa, comisionó

<sup>72</sup> Por medio de la cual se reglamenta parcialmente el artículo 19 de la Ley 2183 de 2022, relacionado con las operaciones autorizadas al Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios (FAIA)

<sup>73</sup> 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 de 2020

<sup>74</sup> En la referida reunión del Comité Técnico se realizó la prórroga y modificación del contrato extendiendo el plazo de ejecución del mismo y se efectuó la reducción del valor del contrato de encargo fiduciario



a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -FIDUAGRARIA<sup>75</sup>, encargado además de llevar a cabo el estudio de mercado para la identificación y habilitación de almacenes y la distribución de dichos recursos, la resolución de solicitudes de inconsistencias presentadas por los productores y la publicación tanto del listado de beneficiarios, así como el saldo y la disponibilidad presupuestal del mismo.

Con relación al PAIA, es importante señalar que el presupuesto destinado a la mitigación del impacto de la pandemia de COVID-19 en el Sector Agropecuario no tuvo en consideración una perspectiva de género.

De acuerdo con la Resolución 0169, el valor máximo de apoyo a los pequeños productores para la adquisición de estos insumos fue de máximo 1.300.000 COP equivalente al 30 % del valor total de la compra<sup>76</sup>. Sin embargo, dentro de las revisiones efectuadas por la CGR en el informe de la actuación especial de fiscalización de 2022, en seguimiento a la cobertura, administración, contratación y ejecución en el cumplimiento de los programas del FOME a cargo del MADR (vigencia 2020-2021)<sup>77</sup>, se evidenciaron algunos hallazgos administrativos y fiscales, entre los cuales se encuentra que algunos beneficiarios superaron el valor del apoyo económico establecido, configurándose un presunto daño patrimonial<sup>78</sup>

Respecto de la ejecución presupuestal del programa, el MADR mediante memorando 2022-110-014790 del 27 de mayo de 2022, notificó a su Oficina Asesora Jurídica el informe de posible incumplimiento del contrato celebrado con FIDUAGRARIA S.A., operador del programa, con el fin de obtener un concepto jurídico, en donde se evidencian la falta de soportes de la ejecución técnica y financiera de la fiducia, imposibilitando adelantar los análisis de eficacia e impacto del programa frente a la cobertura, alcance y el logro de sus objetivos. En este sentido, a la fecha este contrato no ha sido liquidado.

De acuerdo con información entregada por FIDUAGRARIA S.A. con corte a 30 de agosto de 2021<sup>79</sup>, se realizaron 31 jornadas de difusión sobre el programa y el

---

75 FUDIAGRARIA es una Sociedad Anónima de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, perteneciente al Grupo Bicentenario, sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y legalmente constituida mediante escritura pública número 1199 de febrero 18 de 1992 con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, tomado de <https://www.fiduagraria.gov.co/index.php/nuestra-compania/acerca-de-fiduagraria/resena-historica.html>

76 El valor del apoyo fue calculado sobre el valor total de la compra de insumos por parte de los pequeños productores. Los beneficiarios podían hacer máximo hasta 3 compras en el almacén asignado para poder acceder al valor máximo de apoyo. El apoyo equivale a máximo USD\$ 315 (TRM de 4.127 COP a 30 de junio de 2021)

77 Contraloría General de la República (2022), Informe de Resultados Actuación Especial de Fiscalización: Seguimiento Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR Vigencia 2021-2022, Documento CGR-CDSA No. 00947 de junio de 2022, Bogotá.

78 Contraloría General de la República (2022), Informe de Resultados Actuación Especial de Fiscalización: Seguimiento Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR Vigencia 2021-2022, Documento CGR-CDSA No. 00947 de junio de 2022, Bogotá.

79 Informe de avance de supervisión técnica y financiera contrato 20200439, con fecha del 30 de agosto de 2021



proceso de registro e inscripción a entidades territoriales, gremios de la producción agropecuaria, asociaciones de productores y actores del sector insumos, con la participación de 2.000 personas en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta que abarcó a los 32 departamentos del país, se advierte una baja participación de actores inherentes al sector, generando un acceso limitado a la información por parte de los pequeños productores para surtir los trámites correspondientes en la obtención de estos apoyos económicos en los plazos definidos en la Resolución 0169.

Así mismo, las restricciones de medios tecnológicos y de conectividad en las zonas rurales del país no fueron contempladas en la etapa de comunicación de inconsistencias en la publicación de listados de inscritos en el programa, incidiendo negativamente en la baja participación de pequeños productores en la cobertura del programa, limitando la efectividad y eficacia en su cumplimiento

De acuerdo con el informe de avance de supervisión técnica y financiera del contrato 20200439 del 23 de febrero de 2021, se reportó un total de 103.57480 pequeños productores inscritos a nivel nacional, de los cuales 33.769 se aprobaron conforme al cumplimiento de los requisitos estipulados en la normatividad, equivalente al 32,6 % de los participantes de la convocatoria, procedentes principalmente de los departamentos de Nariño, Boyacá y Norte de Santander, con el mayor número de inscritos.

Dado los inconvenientes ante los continuos aplazamientos y retrasos en la puesta en marcha y ejecución del PAIA se incumplieron los tiempos establecidos<sup>81</sup>, desfavoreciendo el acceso oportuno a los apoyos económicos otorgados, en la medida que, de los 33.769 posibles beneficiarios indicados, solamente se soportó el registro de 22.697 pequeños productores, dejando de beneficiar a 11.072 de los inicialmente proyectados, evidenciando dificultades en el logro de la cobertura deseada<sup>82</sup>.

A esto se adicionan, los problemas en la consolidación de una base de datos funcional, completa y unificada, que presenta información parcial y a la fecha no ha permitido determinar los beneficiarios finales de este programa y efectuar un

---

80 En la Resolución 169 de 2020 no se definió una línea base para el cumplimiento de una meta específica de cobertura, sino que se realizó una convocatoria abierta conforme a los recursos disponibles para la ejecución del programa.

81 De acuerdo con la Resolución 169 de 2020 se definió el 30 de octubre de 2020 como fecha de finalización del programa o hasta agotar los recursos. Sin embargo, los informes de supervisión presentados por el Comité Técnico del programa, dan cuenta del incumplimiento de los plazos otorgados al operador para su desarrollo operativo y ejecución.

82 Contraloría General de la República (2021), Informe de auditoría de cumplimiento: evaluación y seguimiento a los recursos FOME-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, vigencias 2020 y primer semestre de 2021, documento CGR-CDSA No. 00922 de agosto de 2021, Bogotá.



seguimiento pertinente a los procesos de adjudicación de apoyos para la adquisición de insumos.

En el marco de la Resolución 0169 se identificó como población objetivo del programa a los pequeños productores certificados afectados por la pandemia, teniendo en cuenta criterios desde un enfoque general y no desde una perspectiva de género, y en los cuales se tuvieron en cuenta el tamaño de los predios, según el promedio nacional calculado a partir de la Unidad de Producción Agropecuaria - UPA y la extensión de la explotación pecuaria, conforme a los cálculos generados a partir de la información proporcionada por los gremios del sector.

Para efectos de este programa los pequeños productores se constituyeron en los principales actores receptores de apoyos (subsidios), los cuales se ubican en el eslabón primario de las cadenas agroalimentarias del país, y en el contexto de la pandemia por COVID-19 se identificaron riesgos para esta población ante la disminución en su rentabilidad e ingresos, debido a las alteraciones presentadas en las dinámicas habituales del mercado y su alta dependencia a flujos de caja permanentes.

Para el caso del PAIA no se consideró relevante la inclusión de variables como el género para la caracterización de la población objetivo, dado que en el listado<sup>83</sup> de beneficiarios suministrado por FIDUAGRARIA S.A., operador del programa, en la casilla dispuesta para la identificación del sexo se diligenció la información No Aplica (N/A), por lo cual no es posible consolidar una estadística a partir del sexo de los beneficiarios.

Por otro lado, tampoco se incorporaron como requisitos variables relacionadas con la pertenencia a grupos étnicos (raizales, negros, indígenas), víctimas del conflicto, población con discapacidad, población LGTBQI+, población campesina, entre otros.

En la formulación e implementación del PAIA no se identificaron nuevos grupos vulnerables para el acceso de los beneficios ofrecido

En conclusión, se considera que la implementación del PAIA fue ineficaz por cuanto tuvo una limitada cobertura de beneficiarios, su implementación en los territorios no fue oportuna y tuvo una baja ejecución de recursos públicos. Además, su diseño e implementación no consideró una perspectiva de género.

---

83 Listado entregado por parte de FIDUAGRARIA S.A. al MADR mediante correo electrónico del 6 de marzo de 2023.

## **POBREZA MULTIDIMENSIONAL**

El Departamento Nacional de Planeación ha definido la pobreza multidimensional como la falta de acceso de la población a cinco dimensiones: condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

En Colombia se tomó como meta reducir el índice de pobreza multidimensional de hombres, mujeres y niños de todas las edades, del 20,2% (LB 2015) al 8,4% (2030). Teniendo en cuenta las dimensiones de la pobreza multidimensional, la CGR en su ejercicio auditor, tomó como objeto de análisis algunos de los programas de gobierno que contribuyen en la reducción de la pobreza multidimensional y la gestión realizada por el estado con motivo de la pandemia por el COVID-19.

### ***DIMENSIÓN: Condiciones de la niñez y la juventud***

A partir del censo de 2018 para 2022, se proyecta que Colombia tiene una población de 15.904.623 niñas, niños, adolescentes y jóvenes entre 0 y 19 años, que equivale a 30,8% del total de la población nacional. De ellos, 4.699.621 se encuentran entre 0 y 5 años, es decir, cerca de 9,1% de las niñas y los niños transitan por su primera infancia (DANE, Censo 2018)<sup>84</sup>.

El Estado Colombiano ha propuesto una serie de programas y estrategias que buscan la protección de esta población, señalando la importancia que esta etapa tiene para la vida, el desarrollo humano y el crecimiento de la nación.

Para la implementación y cumplimiento de la disminución de la pobreza multidimensional en la privación de barreras a servicios para el cuidado de la primera infancia en Colombia, intervinieron varios organismos para la atención integral con 6 o más atenciones priorizadas

Las actividades de seguimiento y control se adelantan a través del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia -SSDIPI-, como resultado del trabajo conjunto e intersectorial de las entidades parte de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia -CIPI- en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, y cuyo punto de partida es la Ruta Integral de Atenciones, en la cual se describen las atenciones que favorecen el desarrollo integral de cada niña y cada niño, durante su primera infancia para la realización de sus derechos y la superación de la pobreza

---

<sup>84</sup> DANE, Censo 2018. Proyecciones de Población para 2022 a partir de una población total calculada de 51.609.744 habitantes.



La cobertura en educación inicial ha mostrado un crecimiento constante durante los últimos años, sin embargo, las atenciones priorizadas muestran disparidades entre ellas, especialmente en los años afectados por la pandemia COVID 19, en lo reportado en el SSDIPI<sup>85</sup>, como se detalla en la siguiente gráfica.

**Gráfica 15 Porcentaje de cobertura de las atenciones reportadas en el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia, SSDIPI, 2019-2020**



Fuente: Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, tablero de control de Atención Integral <https://ssnn.mineducacion.gov.co/ssnn/publico/tablero/>

En la gráfica se puede evidenciar que aspectos como tener registro civil o estar afiliado al sistema de salud, tienen un cumplimiento por encima del 90% en ambas vigencias, lo que contrasta con la baja cualificación del talento humano dedicado a la atención de la primera infancia y la baja cobertura en el seguimiento de valoración nutricional en medio de la pandemia COVID 19.

Por su parte los indicadores de atenciones priorizadas durante 2021 muestran importantes avances desde el año inmediatamente anterior, pues, aunque evidentemente se vieron afectados por cuenta de la pandemia COVID 19, las entidades de gobierno realizaron ajustes que permitieron mostrar cambios positivos en los porcentajes de cumplimiento como se evidencia a continuación.

Como se evidencia, el indicador de valoración nutricional tuvo un crecimiento del 84% pasando del 2% reportado durante el año 2020 al 86% en el año 2021, al igual que un crecimiento en las sedes con dotación para el fortalecimiento de ambientes que en el año 2020 tenían un porcentaje del 30% al 56% en el año 2021.

<sup>85</sup> Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas sectoriales producidas por otras entidades. Comisión Intersectorial para la Atención integral de la Primera Infancia: Sistema de Seguimiento Niño a Niño. (Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, SSDIPI).

**Gráfica 16 Porcentaje de cobertura de las atenciones reportadas en el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia, SSDIPI, 2020-2021**



Fuente: Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, tablero de control de Atención Integral <https://ssnn.mineducacion.gov.co/ssnn/publico/tablero/>

Teniendo en cuenta lo anterior los indicadores muestran avances durante las vigencias auditadas, sin embargo, algunos de ellos evidencian un crecimiento muy bajo con respecto a las necesidades de la primera infancia, tal como se muestra en el indicador “*Recibe el requerimiento nutricional adecuado*” que durante el año 2020 que mostró un crecimiento de tan solo el 3% con respecto al año anterior y durante el 2021 el porcentaje de crecimiento fue del 6%. Esta situación pudo afectar el desarrollo integral de los niños al no contar con los nutrientes necesarios puede traer consecuencias para la salud y la vida, por lo cual se configura el hallazgo No. 6.

Por otro lado, el comité de medición de la pobreza infantil realizó en 2020 un perfil preliminar de pobreza en la niñez en Colombia mencionando los siguiente:

*“Existen niñas, niños y adolescentes en pobreza fuera de las mediciones oficiales.*

*Los hogares más pobres son los que integran a niñas, niños y adolescentes y quienes están en la ruralidad.*

*La pobreza en la niñez se concentra en las regiones Caribe, Pacífica y Orinoquía-Amazonía. Los hogares con niñas, niños y adolescentes con discapacidad, migrantes y de grupos étnicos tienen las más altas tasas de pobreza.*

*En todas las desagregaciones, los adolescentes son más pobres respecto al resto de grupos de edad”*<sup>86</sup>

La entidad de gobierno que principalmente, está relacionada con esta dimensión y los resultados del ejercicio auditor es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF dado que, trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, y el bienestar de las familias colombianas, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos,

<sup>86</sup> Informe de Gestión. ICBF año 2020



llegando a cerca de 3 millones de colombianos con sus programas, estrategias y servicios de atención en 33 sedes regionales y 215 centros zonales en todo el país

Para hacer frente a este desafío, Colombia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, y con el fin de lograr las metas de los ODS, se comprometió a construir una estrategia para la superación de la pobreza infantil, entendiendo que invertir en la niñez repercute no solo en la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes, sino que evita que las desigualdades se acumulen a lo largo de sus vidas y que las mismas se transmitan en las siguientes generaciones. En este mismo sentido, se resalta la necesidad de contar con un instrumento que permita medir la pobreza infantil y así desarrollar acciones acertadas, oportunas y pertinentes para terminar con este flagelo.

Dentro de las funciones del ICBF está organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral, de conformidad con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. La operación de los servicios de atención a niños y niñas en todo el territorio nacional, la realiza el instituto a través de 4 modalidades: institucional, familiar, comunitaria y propia e intercultural.

### **Mitigación del impacto de la pandemia por COVID-19**

Atendiendo las orientaciones del gobierno nacional, el ICBF desde el 12 de marzo expidió diferentes actos administrativos encaminados a impartir recomendaciones e instrucciones para la prevención, manejo y contención de la infección respiratoria aguda, entre los que se encuentran la Resolución 2900 del 16 de marzo de 2020, que dispuso la suspensión temporal a partir de esa fecha, de la atención presencial en las Unidades de Servicio (UDS), Unidades Comunitarias de Atención (UCA) y Grupo de Atención (GA) de todas las modalidades y servicios a la Primera Infancia y mujeres gestantes, y al mismo tiempo, acogiendo las instrucciones del Primer Mandatario en la divulgación del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como medida de prevención de desnutrición infantil, el ICBF a través de los operadores contratados, hizo entrega a niñas y niños y madres gestantes del programa de Atención a la Primera Infancia, de la *canasta nutricional reforzada* compuesta por media ración para preparar y una ración para vacaciones.

Para disminuir las barreras de acceso a los servicios de las modalidades de atención a la primera infancia ofertados por el ICBF, la Dirección de Primera Infancia generó orientaciones para garantizar la atención de niñas y niños de los diferentes servicios, y sus familias, en igualdad de condiciones y sin diferenciación alguna, a través de las siguientes estrategias.



1. Estrategia *MIS MANOS TE ENSEÑAN* fue lanzado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en respuesta al cierre temporal de los servicios presenciales de primera infancia a raíz del COVID-19, se enfocó en continuar el proceso pedagógico en el hogar y asegurar la nutrición a 1.7 millones de usuarios de los servicios de primera infancia por lo que se crearon estrategias, la etapa inicial de (*contacto sin contagio*), que se basó en acompañamientos telefónicos a los hogares y las canastas alimentarias. En la segunda fase a partir del mes de abril en adelante, tuvo un enfoque más integral que incorporaba acompañamientos psicosociales y nutricionales para usuarios en riesgo. Además, entregó kits pedagógicos y cartillas que le permitieran a las familias continuar actividades que promovieran el desarrollo de niñas y niños en el hogar.

Esta experiencia permitió la identificación rápida del marco pedagógico de las 14 prácticas de cuidado y crianza para ser promovidas en los hogares. Este marco surgió del piloto del rediseño del servicio de Desarrollo Infantil en Medio familiar para zonas rurales y rurales dispersas.

Otro elemento crucial en el que se erigió la estrategia fue el equipo interdisciplinario de profesionales a su cargo, quienes estuvieron listos para brindar atención de manera innovadora y centrada en el usuario. Entre ellos se incluyen 88.469 agentes educativos, 1.847 profesionales en salud y nutrición, 6.029 profesionales psicosociales y 47.215 madres comunitarias. Por la deficiencia del indicador de unidades de servicio con talento humano se configuró el hallazgo No 5 Adicionalmente, la nueva estrategia requirió el desarrollar nuevos materiales, proveer asistencia técnica y entrenar al personal, así como diseñar mecanismos de recolección y análisis de información que permitieran monitorear la estrategia y adaptarla cuando fuera necesario.

Se utilizaron varios componentes para la difusión de la información y distribución de los recursos pedagógicos a la población vulnerable por medio del teléfono, la radio, la tv los SMS y Whatsapp, considerados en contextos donde los usuarios por su condición geográfica o barreras en la tecnología eran difíciles de contactar. La solución basada en la llamada telefónica fue altamente favorable y fue ideal en lugares con altas tasas de analfabetismo entre cuidadores.

2. Pilotos de Atención Presencial Excepcional -PAPE-: El ICBF implementó en seis departamentos del país los denominados Pilotos de Atención Presencial Excepcional - PAPE-, los cuales tuvieron como principal propósito evaluar el regreso a la atención presencial bajo el esquema de alternancia, basándose en la revisión sistemática de literatura académica y lineamientos de reapertura en otros países, así como la consulta a través de encuestas, entrevistas y diálogos regionales a más de 163.000 personas entre familias, niñas y niños, agentes educativos, madres comunitarias, operadores y académicos.



En la implementación de los PAPE fueron atendidos 481 niñas y niños bajo el esquema de alternancia, con un promedio de cobertura presencial del 54%, involucrando a las niñas, los niños, sus familias y el talento humano de las unidades de servicio.

Estos pilotos fueron evaluados por parte de UNICEF, a través de una estrategia de monitoreo ampliado, obteniéndose resultados positivos, especialmente porque no se reportaron eventos de contagio masivo debido, en gran parte, a la efectividad en el cumplimiento de las medidas de bioseguridad y a la activación inmediata de protocolos ante casos sospechosos o confirmados de COVID-19.

La estrategia *Mis Manos Te Enseñan*, combinada con modelos de atención remota y semipresencial de acuerdo con el avance de la pandemia ocasionada por el virus del COVID-19, fueron medidas de carácter transitorio implementadas por el ICBF para garantizar una respuesta rápida durante el confinamiento y distanciamiento físico generado por la pandemia para no interrumpir la atención de las niñas y los niños, pero no constituyeron una evolución permanente de la atención en los servicios de primera infancia, la cual es eminentemente presencial, teniendo siempre en cuenta que el desarrollo integral requiere de las interacciones, experiencias y acompañamientos que solo se dan al interior de los servicios de atención del ICBF.

### **Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021**

Basado en el informe de gestión del 2020 el ICBF atendió de manera integral a 1.417.967 niños, niñas y mujeres gestantes a través de los servicios de educación integral, y contando todas las modalidades se llegó a un total de 1.715.742 de usuarios a 31 de diciembre del 2020 con un presupuesto asignado (apropiación final) de 4.280.198.973.969 COP y total ejecutado (obligado) de 4.218.483.796.336 COP

Para el 2021 según el informe de gestión del ICBF, se atendieron en los servicios integrales para las niñas, niños y mujeres gestantes en servicios de atención a la primera infancia 1.474.487 usuarios y contando con todas las modalidades se logró atender a más de 2 millones usuarios a 31 de diciembre del 2021, con un presupuesto asignado de 4.477.511.639.014 COP y total ejecutado de 4.289.893.768.180 COP.

No obstante, lo anterior, la CGR pudo evidenciar inconsistencias entre el informe de gestión, la información remitida por el ICBF y la que reposa en la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata DIARI de la Contraloría General de la República, que también fue enviada por esa entidad.

De acuerdo con la información suministrada por el ICBF, en el año 2020 se atendieron en educación inicial en el marco de la atención integral 1.420.934 usuarios y a través de distintas modalidades 1.978.725; sin embargo, en el informe de gestión 2020, indicó que se atendieron 1.417.697 usuarios y en otras modalidades 1.715.742, evidenciándose inconsistencias en la información como se muestra a continuación.

**Tabla 10 Usuarios atendidos en educación inicial en el marco de la Atención Integral**

USUARIOS ATENDIDOS EN EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL 2020			
Usuarios atendidos	informe de gestión ICBF- Vigencia 2020	Información suministrada ICBF	Diferencia (*)
Educación inicial en el marco de la atención integral	1.471.967	1.420.934	2967
A través de las distintas modalidades	1.715.742	1.978.725	262.983

Fuente: ICBF

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

(\*) Cálculo CGR

Por su parte, la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata DIARI de la Contraloría General de la República, dentro del cruce de información realizado a las bases de datos suministradas por el ICBF, para el programa de Atención de la primera infancia, vigencia 2020, indicó que se atendieron 1.827.519 usuarios. Con base en estas inconsistencias sobre los usuarios finales del programa se configuró el hallazgo 2

Durante la pandemia el ICBF- redistribuyó los recursos que no se utilizaron en esos momentos debido a la suspensión de servicios presenciales para atender a la primera infancia mediante la entrega de kits pedagógicos, la cartilla mis manos te enseñan y las raciones para preparar, con el ánimo de cumplir con el objetivo de dar atención a los niños y niñas a nivel nacional.

También el ICBF en el marco de la pandemia desarrolló una serie de acciones que permitieron dar continuidad a los servicios de atención integral a niños, niñas y madres gestantes durante la emergencia por Covid-19.

Para verificar el alcance de las metas establecidas, realizó de manera remota el seguimiento a las condiciones de calidad de los servicios de la Primera Infancia, mediante el contacto telefónico con las familias de las niñas y los niños usuarios, madre, padre o adultos cuidadores, quienes a partir de la formulación de una serie de preguntas (elaboradas conforme a la modalidad y al servicio prestado al cual se encontraba vinculada la niña o el niño) y en atención a la coyuntura que se estaba presentando informaban lo acaecido en cada una de las Unidades de Servicio - UDS- y contratos de aporte objeto del seguimiento.



Mediante las llamadas se tenían 3 tipos de acompañamiento. El primero, tenía un objetivo de tipo pedagógico, el segundo, era el seguimiento al estado de salud focalizado hacia hogares con niños y niñas que previamente habían sido identificados en estado de desnutrición aguda, moderada o severa (diagnósticos realizados entre el año 2019 e inicios del año 2020) o que durante los seguimientos presentaran alertas de desnutrición. y el tercer tipo de acompañamiento era el psicosocial priorizado, para los niños y niñas que presentaban algún tipo de situación socioemocional.

Por otra parte, en los casos en que las niñas y los niños tuvieran diagnóstico de desnutrición aguda, moderada o severa, se realizaba un acompañamiento telefónico particular por parte de un nutricionista, cada quince (15) días, para el seguimiento al estado de salud del usuario. En este acompañamiento se registraba la información relacionada con los datos básicos de ubicación y contacto, identificación de síntomas relacionados con enfermedades respiratorias, gastrointestinales e identificación de signos físicos de desnutrición aguda, moderada o severa, además de las acciones correspondientes a la canalización a los servicios de salud, cuando fuese necesario.

No obstante, en el mismo informe de gestión el ICBF muestra un bajo logro en el indicador “*Porcentaje de niños, niñas y mujeres gestantes en servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con seguimiento nutricional*”, el cual en el 2020 obtuvo un resultado del 2.4%, que lo ubica en el rango crítico, ya que la meta proyectada era del 89.8%, como se muestra a continuación:

**Tabla 11 Indicadores Plan de Acción - Primera Infancia - Ejecución 2020**

Nombre	Meta Vigencia	Numerador	Denominador	Resultado	Avance	Rango
Porcentaje de niños, niñas y mujeres gestantes en servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con seguimiento nutricional.	89.8%	33.412	1.420.934	2.4%	2.4%	Crítico

Fuente: ICBF. Informe de gestión 2020

Lo anterior evidencia un retroceso en comparación al seguimiento nutricional realizado para el 2019, año en el cual alcanzó el 93%, lo que evidencia ineficacia en la estrategia implementada durante el primer año de la pandemia.

Se observa que las estrategias implementadas por el ICBF para la toma de medidas antropométricas, seguimiento nutricional, afiliación a salud, y atención integral en salud fueron ineficaces. Teniendo en cuenta que las familias debían acercarse a las unidades de servicio por la recepción de las RP.P. y Kits pedagógicos; todos estos

espacios se habrían podido aprovechar para realizar el monitoreo y seguimiento nutricional, bajo las medidas estrictas de bioseguridad, al igual que las visitas domiciliarias realizadas, que permitieran dar cumplimiento a este indicador; por lo tanto, se configuro el hallazgo 3.

Por otra parte, en el marco del Plan de Desarrollo 2018-22, el seguimiento realizado sobre el cumplimiento de lo establecido por la Política de estado para el *Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre* se evaluó a través de dos indicadores que se realiza en la plataforma SINERGIA<sup>87</sup> (tablero de control).

### 1. Niñas y niños con educación inicial en el marco de la Atención Integral<sup>88</sup>

El comportamiento anual según SINERGIA fue:

**Tabla 12 Niñas y niños con educación inicial en el marco de la Atención Integral**

Año	Meta	Avance	% Avance
Línea de Base			
enero- diciembre 2019	1.480.000	1.494.936	101%
enero- diciembre 2020	1.672.000	1.596.431	95%
enero- diciembre 2021	1.854.000	1.786.320	96%
enero- diciembre 2022	2.000.000	1.889.526	94%
2018-2022	2.000.000	1.786.320	89%

Fuente: SINERGIA

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Para el año 2020 de acuerdo con la información recibida del ICBF y la matrícula SIMAT consolidada del año se generó el reporte cuantitativo de avance encontrando un avance total de 1.596.431 niños y niños atendidos con educación inicial en el marco de atención integral, con un avance del 95% con respecto a la meta propuesta de 1.672.000.

En el 2021 dadas las condiciones sanitarias y la evolución de la pandemia, el servicio educativo, incluyendo los servicios de alimentación escolar, transporte y actividades curriculares complementarias, continuó desarrollándose de manera presencial. Durante la vigencia se atendieron 1.786.320 niños y niñas con educación inicial en el marco de la atención integral (315.004 del Ministerio Educación Nacional y 1.471.316 a través del ICBF)

87 Disponible para consulta en el siguiente enlace: [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

88 Respuesta Memorando radicado 202316000000034553 ICBF



En el desarrollo de la auditoría se encontraron inconsistencias en la información con respecto a lo reportado por el ICBF y lo consolidado y validado por parte de la plataforma SINERGIA,<sup>89</sup> situación que originó el hallazgo 4.

El segundo indicador establecido por el DNP, en la plataforma SINERGIA para la medición del programa de primera infancia fue:

*“Porcentaje de niñas y niños en Primera Infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral.”<sup>90</sup>*

*Para cierre de vigencia 2020, 1.169.746 niñas y niños atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral cuentan con 6 o más atenciones priorizadas, lo que corresponde al 74,6%.”*

*Y para el cierre 2021, se logró la atención de 1.500,935 niñas y niños atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas, lo que corresponde al 85,84%.”<sup>91</sup>*

**Tabla 13 Usuarios atendidos en educación inicial - marco de la atención integral - 2020 2021**

Usuarios atendidos	Información suministrada ICBF	Indicadores SINERGIA	Diferencia (*)
Niños y niñas atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas 2020	782.076	1.169.746	387.670
Niños y niñas atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas 2021	1.427.208	1.500.935	73.727

Fuente: ICBF y SINERGIA

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

De conformidad con lo anterior, la CGR observó que existe una diferencia en la vigencia del 2020 de 387.670 y en la vigencia 2021 de 73.727 de niños y niñas atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas.

De otra parte, en lo relacionado con el enfoque presupuestal, las condiciones de atención generadas durante la pandemia, mostraron resultados satisfactorios, logrados a través de la aplicación de la estrategia de redistribución de recursos de

<sup>89</sup> Disponible para consulta en el siguiente enlace: [DNP - Sinergia | Ampliación indicador](#)

<sup>90</sup> Respuesta Memorando radicado 20231600000034553 ICBF

<sup>91</sup> DNP - Sinergia

tal manera que si se cuenta con el presupuesto adecuado para el funcionamiento normal en la atención a las niñas, niños y mujeres gestantes, como fue el caso de la Dirección de Primera Infancia durante la pandemia, se puede mantener la atención en las condiciones que la situación implique.

Es necesario mencionar que, para la identificación de grupos vulnerables en las vigencias 2020 y 2021 y en cumplimiento de la Ley 715 de 2001 en su artículo 94, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007<sup>92</sup>, la Dirección de Primera Infancia del ICBF contó con una guía de focalización de usuarios en cada una de las modalidades de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral promoviendo el acceso preferente, la continuidad y permanencia de niños y niñas desde la gestación, basado en los siguientes criterios:

<b>Criterio de focalización Poblacional</b>	<b>Fuente</b>
Niñas y niños en hogares bajo los puntos de corte del ICBF	DNP, bases de datos Sisbén III y Sisbén IV considerando los puntos de corte definidos en la resolución 8413 de 2021
Pertencientes a familias identificadas a través de la Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema – Red UNIDOS	Prosperidad Social, bases de datos de UNIDOS
Niñas, niños y mujeres gestantes pertenecientes al programa Familias en Acción de Prosperidad Social	Prosperidad Social, base de datos de Familias en Acción
Niñas y niños egresados de la Estrategia de Atención y Prevención de la desnutrición (Centros de Recuperación Nutricional -CRN- y 1000 días para cambiar el mundo, unidades de búsqueda activa y UBA's).	Cuéntame - Usuarios de los servicios de Nutrición
Remitidos por las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF- que se encuentren en situación de vulnerabilidad, riesgo de vulneración de derechos o programas de protección del ICBF	SIM - Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos
Víctimas de hechos violentos asociados al conflicto armado interno	Registro Único de Víctimas
Pertencientes a comunidades étnicas (indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, Palenqueros, Raizales y Rrom) así como, aquellas que se encuentran en el marco de las disposiciones legales (autos, sentencias y tutelas) e instrumentos de política pública que reconocen la protección reforzada para la pervivencia de estas poblaciones	Cuéntame - caracterización de usuarios CONPES La Guajira CONPES Mocoa
Niñas, niños y mujeres gestantes con discapacidad que requieren diversos tipos de apoyos para su participación efectiva en acciones de cuidado y experiencias pedagógicas para garantizar su derecho impostergable a la educación inicial	Ministerio de Salud, Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad y Cuéntame - caracterización de usuarios
Usuarios del subsidio en especie para población vulnerable, del que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 (Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Prioritario)	Prosperidad Social - Base Cien Mil Viviendas
Niñas y niños cuya madre, padre, cuidadora o cuidador estén en establecimientos de reclusión	Cuéntame - Primera Infancia
Niñas, niños y mujeres gestantes migrantes, refugiadas, apátridas o retornados al país	Cuéntame - caracterización de usuarios

92 CONPES Social 100 de 2006 "Lineamientos para la Focalización del Gasto Público Social"



<b>Criterio de focalización Poblacional</b>	<b>Fuente</b>
Niñas y niños remitidos del servicio HCB FAMI y DIMF que al cumplir los dos (2) años deben transitar a otros servicios de educación inicial de atención permanente.	Cuéntame - Primera Infancia
Niñas y niños remitidos del servicio Desarrollo Infantil en Establecimiento de Reclusión - DIER	Cuéntame - Primera Infancia
Niñas y niños cuyas madres y padres estén activos en la ruta de reincorporación e identificados en las bases de datos remitidas de forma oficial al ICBF por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN	Censo socioeconómico ARN 2020
Municipios priorizados por los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET descritos en el decreto 893 de 2017.	Cuéntame - Datos de residencia de los usuarios
Municipios clasificados como rurales y rurales dispersos, según la misión para la transformación del campo	Cuéntame - Datos de residencia de los usuarios

Fuente: Respuesta memorando radicado 202316000000034553 ICBF

Dado que la educación es un derecho universal, el ICBF no hace diferenciación entre niñas y niños (hombre – mujer) para la focalización de la población, para ello, cuenta con el “*Modelo de Enfoque Diferencial de Derechos -MEDD-*”<sup>93</sup>, adoptado mediante la Resolución 1264 de 2017<sup>94</sup>, que, si bien resulta anterior a la situación de pandemia vivida en el país y a nivel global, es de aplicación transversal a todos los servicios del ICBF.

No obstante, una vez verificada la información aportada por la entidad, se encontraron beneficiarios cuyos datos no corresponden al programa, considerando que el mismo está dirigido únicamente a niños y niñas de 0 a 5 años y madres gestantes.

A continuación, se muestra que durante las vigencias 2020 y 2021 el ICBF reportó en la base de datos de la herramienta Cuéntame, la atención dentro del programa a 1746 mujeres mayores de 49 años y 897 hombres mayores de 7 años

**Tabla 14 Usuarios atendidos que no corresponden al Programa de Primera Infancia en 2020 y 2021**

<b>INCONSISTENCIA</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>TOTAL</b>
Mujeres mayores de 49 a 75 años	838	908	1746
Hombres mayores de 7 años	240	657	897

Fuente: Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Con base en la inconsistencia detectada se configuró el hallazgo 1.

<sup>93</sup> Disponible para consulta a través del siguiente enlace:

[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/md1.de\\_modelo\\_de\\_enfoque\\_diferencial\\_de\\_derechos\\_medd\\_v1.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/md1.de_modelo_de_enfoque_diferencial_de_derechos_medd_v1.pdf)

<sup>94</sup> Disponible para consulta a través del siguiente enlace:

[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/1264\\_\\_adopta\\_modelo\\_de\\_enfoque\\_diferencial\\_de\\_derechos\\_del\\_icbf.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/1264__adopta_modelo_de_enfoque_diferencial_de_derechos_del_icbf.pdf)

Durante la pandemia y con ocasión de la flexibilización de los servicios de educación inicial y atención a la Primera Infancia, la Dirección de Primera Infancia del ICBF continuó brindando atención a niños y niñas y sus familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos mediante la prestación de servicios en sus diferentes modalidades de atención, que, en el marco de la situación de excepción que se vivía en el país, fueron flexibilizados de manera que llegaran a los hogares y beneficiaran a la familia, sin necesidad de desplazarse a una unidad de servicio.

Ahora bien, el ICBF más que identificar nuevos grupos vulnerables, continuó garantizando la atención a todos los grupos de población a su cargo, de acuerdo con los criterios de focalización establecidos en la *Guía para la focalización de usuarios de los servicios de primera Infancia*, la cual permite optimizar los recursos asignados.

Basado en lo anterior, se considera que aunque el programa de Primera Infancia (ICBF) y su estrategia para mitigación del impacto de la pandemia por COVID-19, alcanzó la cobertura de la población objeto, aportando para el logro de la meta 1.2 del ODS, tuvo un bajo porcentaje en el indicador de vigilancia y monitoreo del estado nutricional de los beneficiarios durante la vigencia 2020.

Finalmente, durante las vigencias 2020 y 2021, la CGR realizó auditorías y seguimientos permanentes al programa de primera infancia, donde se determinaron situaciones y deficiencias relacionados con las entregas de raciones para preparar, mercado no entregado, falencias en la calidad de los bienes y debilidades de supervisión; situaciones que fueron trasladadas a las entidades competentes.

### **DIMENSION: Condiciones Educativas del hogar**

La educación es uno de los principales motores del desarrollo humano, el estado colombiano en su constitución política establece en el artículo 67, establece, que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social y formará a los colombianos en el respeto por los derechos humanos, la democracia, la libertad y la paz.

Colombia, ha implementado varias iniciativas para enfrentar las disparidades en cuanto al aprendizaje, el acceso y la permanencia en el sistema educativo de toda la población, la OCDE en un comunicado del 2016 menciona que *“además de enfocarse en los niños provenientes de comunidades en condición de pobreza, han introducido medidas adaptadas para satisfacer las necesidades de otros grupos vulnerables, como las comunidades étnicas, los niños con necesidades educativas especiales, las personas afectadas por la violencia y las poblaciones rurales”*.



Contribuyendo con esto en el crecimiento personal, social, cultural de las personas y de todo el país<sup>95</sup>.

La CGR reconociendo la importancia del seguimiento a esta dimensión, en el desarrollo de la auditoría, tomó algunos programas de las entidades de gobierno que tienen a cargo esta dimensión para la superación de la pobreza, entre esos, encontramos al MEN, al ICETEX y a la UaPA.

El Ministerio de Educación Nacional es el encargado de formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en todos sus niveles y modalidades.

En el marco de la emergencia sanitaria, el MEN procuró por la implementación oportuna de todas y cada una de las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y las adoptadas por el Gobierno Nacional y a su vez implementó medidas normativas que permitieron el proceso educativo en casa desde la primera infancia hasta la educación superior, de tal modo que se adaptó el Programa de Alimentación Escolar para su consumo en casa, se flexibilizó el calendario escolar, se creó el Fondo Solidario para la Educación, el Plan de Auxilios Educativos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, entre otras iniciativas destinadas a garantizar la educación en medio de esta coyuntura.

La UApA es una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional que tiene como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar y administrar el Programa de Alimentación Escolar – PAE.

El ICETEX es una entidad vinculada al Ministerio de Educación Nacional, que promueve la educación superior a través del otorgamiento de créditos.

La CGR escogió en esta dimensión, entre su muestra de auditoría, los programas que consideró de mayor relevancia para la mitigación de los efectos de la pandemia por Covid-19, al igual que el de mayor permanencia en el sector educativo así:

## **PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR**

El Programa de Alimentación Escolar tiene como objetivo general suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y el bienestar en los establecimientos educativos durante el

---

<sup>95</sup> La Educación en Colombia, Revisión de políticas nacionales de educación, 2016, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

calendario escolar y en la jornada académica de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes- NNAJ, registrados en el Sistema Integrado de Matrícula-SIMAT, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas con resultados de calidad<sup>96</sup>.

Para lograrlo, se suministra un complemento alimentario que corresponde a los alimentos que deben ser brindados a los estudiantes beneficiarios del programa para su consumo durante la jornada escolar, el cual cubre un porcentaje de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes por nivel educativo y clase de ración para complementar la alimentación que los estudiantes reciben en su hogar.

Ese complemento alimentario se debe brindar durante todo el calendario escolar definido en cada una de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación del territorio nacional colombiano, pero hemos encontrado en el ejercicio de auditorías anteriores que, en muchas ocasiones, el programa no inicia de forma paralela al calendario escolar.

Este programa estaba implementado desde antes de pandemia, pero tuvo que ser adaptado a las condiciones de la crisis que se presentó en el año 2020. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el Covid-19 como una pandemia, lo que ocasionó que más de 1.480 millones de niños y niñas en el mundo no pudieran asistir a los servicios educativos por el cierre preventivo de las escuelas (UNESCO, 2020).

El cierre de las instituciones educativas implicó para los gobiernos del mundo la decisión de suspender temporal o totalmente la alimentación escolar, o la de trazar de forma ágil estrategias de entrega remota de alimentos para consumo en casa, como un mecanismo de fomento del aprendizaje en casa.

Para el caso de Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria a causa del Covid-19 y adoptó diversas medidas preventivas para hacer frente al virus. Posteriormente, el Ministerio de Educación Nacional, el 24 de marzo expidió el Decreto 470 de 2020, en el cual se estableció el suministro de alimentación escolar para el consumo en casa.

Ahora bien, la UApeA, fue creada en el 2020, con el objeto de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, definió el PAE para su consumo y aprendizaje en casa como la estrategia temporal para entregar la alimentación escolar durante la duración de la emergencia sanitaria.

---

96 Resolución No. 00335 del 23/12/2021



La expedición de la Resolución 006 del 25 de marzo de 2020 por el Ministerio de Educación, permitió que el Programa de Alimentación Escolar se brindara a los NNAJ matriculados en el sector oficial en cualquiera de las modalidades establecidas en esta resolución para su consumo en casa, a fin de seguir aportando el complemento alimentario recibido en condiciones académicas normales mientras estuviera vigente el estado de emergencia económica, social y ecológica. Así, ese modelo temporal buscó reanudar lo más pronto posible la entrega de alimentos a lo mas de 5.6 millones de NNAJ que para principios de 2020 eran beneficiarios del PAE. De esa forma el PAE para consumo en casa hizo parte de la estrategia del Gobierno de Colombia para la mitigación y control de la propagación del Covid-19, específicamente al contribuir al acceso y a la permanencia educativa durante el confinamiento

Así las cosas, las modalidades transitorias establecidas por la UApA, mediante la Resolución 006 del 25 de marzo de 2020 fueron las siguientes:

**Ración Industrializada:** esta fue definida como el complemento alimentario listo para su consumo, este estaba compuesto por alimentos procesados y no procesados como las frutas.

**Ración para Preparar en Casa:** estuvo compuesta por una canasta básica de grupos de alimentos que representan a un tiempo de comida diaria por un mes, para preparar y consumir en el hogar.

**Bono Alimentario:** Fue un documento o tarjeta con un valor de 50.000 COP para el mes que se podía canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial

Es importante precisar, que el PAE fue ejecutado directamente por las entidades territoriales (Departamentos y municipios colombianos), encargadas de definir el tipo de modalidad según las características de su población escolar y capacidad institucional, financiera y administrativa.

Como las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) son las encargadas de la focalización e identificación de grupos vulnerable, en este caso, los NNAJ que recibirán la alimentación escolar, crearon el Comité de Alimentación Escolar presidido por el rector de cada Establecimiento Educativo (EE), allí se elabora el acta que detalla la metodología utilizada para la focalización, la cual debe remitirse a la respectiva secretaría de educación del territorio; para tal efecto se tuvieron en cuenta los siguientes criterios establecidos en la Resolución 00335 de 23/12/2021:

*“Primero: Priorizar todos los grados de las sedes educativas que tengan jornada única en el área rural y urbana, los cuales deben ser cubiertos al 100%.*

*Segundo: Para las demás jornadas se prioriza el nivel preescolar de todas las sedes educativas, que deben ser cubiertos al 100%.*

*Tercero: Priorizar las sedes educativas ubicadas en el área rural y las sedes educativas urbanas con población mayoritariamente (más del 50% de los estudiantes matriculados) étnica, víctima del conflicto armado o en condición de discapacidad. En estas sedes, se deben priorizar progresivamente los grados inferiores, hasta llegar a cubrir el 100% de básica primaria, continuando con los grados superiores.*

*Cuarto: Sedes educativas con alta participación de población con menores capacidades de generar ingresos, determinada por el grupo de Sisbén (desde grupo A hasta grupo D); priorizando progresivamente los grados inferiores hasta cubrir el 100% de básica primaria, y continuando con los grados superiores.”*

Una vez priorizados y focalizados los estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, las entidades territoriales informaban a la Comunidad Educativa y al Comité de Alimentación Escolar (CAE), la modalidad y el número de complementos alimentarios que se entregarán en cada Establecimiento Educativo – EE. Posteriormente, el Rector de cada EE informaba a los ciudadanos (padres y acudientes de los estudiantes) sobre la forma de entrega de los complementos alimentarios a través de mecanismos de comunicación previamente establecidos.

### **Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021**

Según la UApA “La distribución de los distintos complementos, fueron realizados conforme con la programación por establecimiento, por sede y por curso evitando aglomeraciones y con buen manejo de las recomendaciones efectuadas por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>97</sup>, a pesar de ello, la CGR evidenció inoportunidad en la entrega de las raciones, como se dijo en auditorías anteriores realizadas por la CGR.

Bajo la modalidad de Ración para Preparar en Casa (RPC), mensualmente se distribuyeron a los beneficiarios canastas con víveres para preparar los alimentos en casa. Cada estudiante beneficiario recibió una canasta de alimentos, para preparar por veinte días un complemento, ya fuera de la mañana o de la tarde o un complemento de almuerzo al día.

Bajo la modalidad de Ración Industrializada (RI), a diferencia de la anterior, se entregaron alimentos listos para consumir y producidos industrialmente, se suministraron canastas en frecuencias semanales, quincenales o mensuales, esto dependía de la fecha de vencimiento de los productos. En este sentido, la CGR,

---

97 Evaluación PAE – Aprendizaje en Casa – Anexos respuesta UApA



para las vigencias en estudio, observó baja calidad e inocuidad de los alimentos suministrados.

Por último, bajo la modalidad de Bonos Alimentarios, las Entidades Territoriales distribuyeron mensualmente a los beneficiarios un bono de hasta 50.000 COP, para redimirlo en puntos autorizados de distribución y comercialización de alimentos o en supermercados, tomando como referencia el tipo de alimentos permitidos en la RPC.

Durante las vigencias 2020 y 2021, cerca del 90% (86 ETC) de las entidades territoriales acogieron la modalidad de RPC; el 77,08% (74 ETC) adoptaron únicamente RPC y 12,51% lo hicieron en conjunto con alguna otra modalidad: 9,38% combinaron la modalidad RPC y RI, y 3,13% RPC con bono. Con relación a la modalidad RI y bono, el 8,33% y 2,08% las escogieron de manera exclusiva respectivamente, como se representa en la siguiente tabla

**Tabla 15 Modalidades del PAE adoptadas por las ETC en 2020**

Tipo de ración	Frecuencia	Porcentaje
RPC	74	77,08
RI y RPC	9	9,38
RI	8	8,33
RPC y bono	3	3,13
Bono	2	2,08

Fuente: Informe evaluación PAE-Aprendizaje en casa- anexos respuesta UApA  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Por otra parte, la financiación del PAE se desarrolla bajo un modelo de operación descentralizado de conformidad con el Decreto 1852 de 2015<sup>98</sup> así las cosas, de la vigencia de 2019 a 2022, 96 Entidades Territoriales Certificadas, de manera articulada en el caso de las departamentales con los municipios no certificados, adelantaron la contratación de la prestación del servicio de acuerdo con los lineamientos vigentes.

Es así como bajo los principios de colaboración armónica y de corresponsabilidad, se conforma una bolsa común con el propósito de financiar la operación del programa con diferentes fuentes como:

<sup>98</sup> "Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE" **Artículo 2.3.10.4.3**

“1. Recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación-PGN distribuidos 2019-2020 por el Ministerio de Educación Nacional-MEN y 2021 en adelante por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender- UApA.

2. Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP (Alimentación escolar y SGP Calidad), distribuidos anualmente por el Departamento Nacional de Planeación-DNP.

3. Recursos del Conpes 151, distribuidos 2019, 2020 por el MEN y 2021 por la UApA.

4. Recursos del Sistema General de Regalías - SGR aportados por la ETC

5. Recursos propios y otros recursos de las Entidades Territoriales

6. Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación (...)”<sup>99</sup>

La UApA, desde la vigencia 2021, es la encargada de expedir Resoluciones de Asignaciones de recursos para la operación del Programa de Alimentación Escolar; y en las vigencias anteriores a 2021 esa competencia y función era adelantada por el Ministerio de Educación Nacional.

A continuación, se relacionan y se clasifican las asignaciones de recursos para las vigencias 2020 y 2021.

**Tabla 16 Asignación de recursos vigencia 2020**

<b>Vigencia 2020</b>	
Recursos de Inversión PGN	1.002.035.351.420 COP
SGP Alimentación Escolar	218.505.041.047 COP
CONPES 151	141.686.000.000 COP
SGP Calidad	75.009.304.702 COP
Regalías	242.266.997.473 COP
Recursos Propios	661.905.957.187 COP
Otros recursos aportados por las ET	317.620.366.369 COP
<b>TOTAL</b>	<b>2.659.029.018.198 COP</b>

Fuente: UApA

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

**Tabla 17 Asignación de recursos vigencia 2021**

<b>Vigencia 2021</b>	
Recursos de Inversión PGN	1.040.646.509.300 COP
SGP Alimentación Escolar	237.665.261.144 COP
CONPES 151	145.936.580.000 COP

99 Respuesta UApA. Radicado UAA2023ER000830- UAA2023EE001404 del 3/05/2023



Regalías	238.751.175.278 COP
Recursos Propios	664.343.971.139 COP
Otros recursos aportados por las ET	444.976.004.336 COP
<b>TOTAL</b>	<b>2.772.319.501.197 COP</b>

Fuente: UApA

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Es importante indicar que, si bien hubo una gran inversión de recursos para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, y que incrementaron la asignación por vigencia, esta inversión fue insuficiente, ya que no alcanzaron las metas de aumento de cobertura proyectadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” para finales de 2020 y 2021, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 18 Meta vs cobertura del PAE 2020-2021**

Vigencia	Meta	Estudiantes atendidos	Estudiantes por atender Diferencia	% no beneficiarios
2020	6.033.000	5.692.734	340.266	5,64 %
2021	6.469.000	5.846.755	622.245	9,62%

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Al indagar acerca del total de beneficiarios, la CGR evidenció diferencias en el reporte de información que remitió la UApA versus la información reportada en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA.

Ante la situación expuesta, la CGR toma la información reportada por la UApA, haciendo la salvedad que se encuentran deficiencias en los cálculos, control, consolidación y reporte de la información que brinda el SIMAT. (Respuesta UApA vs Informes de Gestión UApA)

Dicho lo anterior, de conformidad con la información reportada por la Unidad Administrativa Especial – Alimentos para Aprender, basada en el Sistema Integrado de Matrícula, la cobertura atendida en Colombia para la prestación del servicio de alimentación escolar fue de 5.668.407 estudiantes beneficiarios para la vigencia 2020 y 5.816.703 estudiantes beneficiarios para el 2021.

En este sentido, presentamos la información correspondiente al número de beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar para las vigencias 2020 y 2021, clasificada en las siguientes variables:

**Tabla 19 Género**

Vigencia	Género	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
2020	Femenino	3.789.521	2.772.292	73%
	Masculino	3.885.169	2.896.115	75%
2021	Femenino	3.852.479	2.851.536	74%
	Masculino	3.964.550	2.965.167	75%

Fuente: SIMAT Cálculos: UApA \*Información con corte a diciembre de 2022  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

**Tabla 20 Zona de atención**

Vigencia	Zona	Matriculados	Beneficiarios PAE	Cobertura PAE
2020	Urbana	5.519.919	3.745.720	68%
	Rural	2.154.771	1.922.687	89%
2021	Urbana	5.583.003	3.846.843	69%
	Rural	2.234.026	1.969.860	88%

Fuente: SIMAT Cálculos: UApA \*Información con corte a diciembre de 2022  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Desde la perspectiva de las brechas de género, la UApA indica que el marco normativo del Programa de Alimentación Escolar no tiene como finalidad disminuir brechas de género; toda vez, que para hacer parte de la estrategia basta con pertenecer a la matrícula oficial y ser caracterizado como beneficiario en el SIMAT teniendo en cuenta los criterios de focalización señalados para las vigencias relacionadas en los lineamientos del PAE definidos en la derogada Resolución 29452 de 2017; en resumen, el PAE busca avanzar en el aumento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la universalidad, previo a la aplicación de los criterios de focalización que definen la población beneficiaria, sin tener como criterio, el género.

Para la evaluación y seguimiento del programa, los rectores de la EE o su delegado deben hacer la verificación de la entrega de las canastas o bonos alimentarios en la institución educativa y mensualmente emitir la certificación de la recepción de los bienes.

En lo que hace parte de la supervisión, las Entidades Territoriales, en articulación con los Comités de Alimentación Escolar (CAE) y la Comunidad Educativa, definieron el esquema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación para la supervisión del PAE, de tal manera que los funcionarios técnicos de la ET hacían visitas periódicas de seguimiento para verificar la calidad e inocuidad de los alimentos de las canastas en la modalidad de RPC y también para verificar las condiciones higiénicas sanitarias de los establecimientos educativos para la entrega de las canastas y de los bonos.



Como ya se manifestó en un párrafo anterior, la inversión de recursos fue significativa para aumentar la cobertura del PAE, no obstante, fue insuficiente al no lograr las metas de cobertura proyectadas en el PND 2018-2022; además se observaron diferencias en la información registrada por la UApA en las distintas bases o sistemas de datos, lo que originó los hallazgos 7 y 8 de este informe.

Pese a lo anterior, el PAE alcanzó la cobertura prevista, pero para el 2020, el indicador de inasistencia escolar creció en un 16,4 % (13,7 p.p.) por encima de lo reportado en el 2019, como consecuencia de la pandemia y para el 2021 aunque se ve una disminución de 10,9 p.p. por la apertura de las instituciones educativas, existe incertidumbre respecto a que el PAE garantizara la continuidad de las actividades escolares en casa y sobre la calidad de la educación virtual durante la emergencia sanitaria por el COVID-19, por la falta de acceso a internet del 43,5% de los hogares en Colombia<sup>100</sup>, entre otros factores.

**Tabla 21 Porcentaje de hogares privados por indicador Principales dominios, 2020-2021**

Variable	Total nacional			Variación 2021-2020	Tendencia de la Variable**
	2019	2020	2021		
Inasistencia escolar	2,7	16,4	5,5	-10,9	Disminuyó
Rezago escolar	25,8	25,9	24,9	-1,0	Disminuyó

Fuente: DANE.

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Sin embargo, la permanencia de los NNAJ en el sector educativo no depende solo del PAE sino también de otros factores que también determinan la deserción de los niños de los establecimientos educativos. Si bien, el MEN implementó medidas y estrategias para la mitigación del impacto de la pandemia en el sector educativo, como ampliar la cobertura a internet y el acceso a los equipos de cómputo, guías, cartillas, textos impresos y material didáctico, éstas resultaron insuficientes porque estos beneficios no cubrieron a toda la población educativa, y creó una desventaja entre quienes se encontraban en condiciones socioeconómicas vulnerables y los NNAJ que si tenían acceso a un medio tecnológico con conexión a internet, en lo que respecta al efectivo goce del derecho a la educación.

Ahora bien, según el DANE, se evidencia que para la meta 1.2 del ODS No.1, específicamente en el indicador de la pobreza multidimensional denominado bajo logro educativo, este disminuyó en las vigencias 2020 y 2021, empero, si se hubiese obtenido un plan o una estrategia que cubriera la totalidad de la población estudiantil para garantizar el acceso y el derecho a la educación se hubiese logrado un mayor avance en las metas de los indicadores.

<sup>100</sup> Según datos del DANE en 2021 apenas un 56,5 por ciento de los hogares tenía acceso a internet, siendo amplia la brecha que existe entre la ruralidad con una conectividad de 23,8% frente a las ciudades con una conectividad de 66,6%.

Sobre lo anterior, la misma Corte Constitucional manifiesta en la sentencia SU032-22 *“Es claro que, las pandemias son fenómenos hasta ahora imposibles de evitar, lo que sí es cierto, es que es posible crear sistemas, ya sean nacionales y/o regionales de prevención que permitan contrarrestar oportunamente sus efectos o impedir su extensión”*; y mediante la misma sentencia ordenó al Ministerio de Educación Nacional, formular una política pública de prevención ante situaciones de catástrofes o calamidades públicas derivadas, entre otras, de pandemias u otros fenómenos naturales que permitan adoptar con oportuna anticipación medidas para evitar y resolver problemas excepcionales y, a las Secretarías de Educación, que adelanten un plan o estrategias que permitan evaluar a nivel nacional y territorial el impacto que tuvo la pandemia por covid-19 en el servicio de educación.

La CGR, entre 2020 y 2021, ejecutó 103 auditorías para fiscalizar recursos del SGP en Educación, Propósito (Cultura, Deporte), FOME y el Programa de Alimentación Escolar. Como resultado se consolidaron 336 hallazgos al PAE para ambas vigencias, de los que se destacan como reiterativos los siguientes:

Sobrecostos en los alimentos que conforman las raciones suministradas en las canastas.

Inoportunidad en la prestación del servicio de alimentación escolar a la población estudiantil focalizada, teniendo en cuenta que no se ejecutó desde el primer día calendario escolar, incumpliendo con los lineamientos preestablecidos por el MEN y la UApA.

*Debilidades en la labor de interventoría y supervisión, en el seguimiento y control del programa.*

*Desactualización del SIMAT, ocasionando duplicidades de beneficiarios.*

*Baja calidad e inocuidad de los alimentos suministrados.*

Es importante mencionar que, dentro de la dimensión “Condiciones Educativas del Hogar”, como medida estatal se creó el Fondo Solidario para la Educación (FSE), mediante el Decreto 662 de mayo de 2020, con el fin de mitigar la deserción en el sector educativo provocada por la pandemia Covid-19, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez”- ICETEX, el cual destinó los recursos para apalancar los siguientes programas educativos:

*Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19.*

*Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados.*



*Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de Educación para el trabajo y el desarrollo humano.  
Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en instituciones de educación superior pública.*

### **Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021**

Las líneas establecidas se desarrollaron de la siguiente manera:

1. Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19, para beneficiarios de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX. creado mediante el artículo del Decreto 467 del 23 de marzo de 2020:

Comprendió el otorgamiento de auxilios correspondientes a:

*Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes.  
Reducción transitoria de intereses al Índice de Precios al Consumidor – IPC.  
Ampliación de plazos en los planes de amortización; y,  
Otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 amparados por el Fondo de Garantía Codeudor.*

Esta línea fue ejecutada de la siguiente manera:

*“a). Periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes. Esta medida podía ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. El crédito se extenderá por el mismo tiempo que dure la medida. Permitió suspender temporalmente el pago de la cuota de crédito. Al acceder a este auxilio, el plan de pagos se corre en el mismo número de meses o cuotas que se tenga suspendido el pago de la obligación. Durante el período de aplicación no se genera recibo de pago. Si el usuario se encuentra en época de estudios, durante la aplicación de este auxilio no se generan intereses corrientes sobre el porcentaje de capital exigible del plan de pagos, reduciendo el interés al 0% en este período. Si se encuentra en época de pago o amortización, durante la aplicación de este auxilio no se generarán intereses corrientes reduciendo el interés en este período al 0%.*

*b). Los beneficiarios de estratos 3, 4, 5 y 6 podrán solicitar la reducción transitoria de intereses al IPC en los créditos vigentes durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Esta medida implica una reducción de la tasa, quedando la tasa equivalente al IPC durante la vigencia del Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19. Esta medida no aplica para los beneficiarios de los estratos 1 y 2 quienes ya disfrutaban del beneficio de tasa subsidiada por la Nación.*

*c). Ampliación de plazos en los planes de amortización. Esta medida puede ser solicitada por todos los beneficiarios con créditos vigentes. Para los créditos de mediano plazo, la*

*amortización se ampliará hasta el doble del período inicial de pagos y para los créditos de largo plazo, la amortización se ampliará hasta el 50% del plazo original.”<sup>101</sup>*

Ahora bien, en el informe de la Auditoría Financiera<sup>102</sup> realizada por la CGR al ICETEX a la vigencia 2021, se indica que, con relación a los 3 primeros auxilios, esto es, ampliación de plazo, interrupción de plazo y disminución de tasa del IPC, el proceso interno fue el siguiente

Para la recepción de solicitudes se dispuso de un call center, denominado “línea de frente” que da la trazabilidad a las solicitudes presentadas por los usuarios y, un micrositio web dentro del estado de cuenta del sujeto. En cualquiera de las dos opciones, el ciudadano puede solicitar alguno de los auxilios, según lo requiera. La línea de frente recibe la solicitud y notifica a cartera por correo electrónico. Cuando es por micrositio, la página web genera un reporte.

Una vez recibido por cartera, ellos consolidan la información y validan el cumplimiento de las reglas de aplicación para cada beneficio. Solicitud que no cumpla con los requisitos del beneficio seleccionado, se devuelve para que la línea de frente confirme con el usuario la opción de aplicar a otro auxilio. Si el usuario escoge otro, vuelve a ingresar a validación.

Una vez cumplidas las validaciones, se carga la información a un tablero de control indicando que se encuentra en “estado inicial”, luego se genera toda la información del auxilio (es un correo electrónico con el ID del crédito, el tipo de auxilio y el estado de la aplicación de la cartera) y se comparte a todas las áreas de la entidad involucradas. Una vez compartida la información, a los que están en “estado inicial” se les da aplicación en la cartera cambiando el estado de la solicitud a “novedad aplicada”.

Ahora bien, la ejecución de recursos para los beneficios de ampliación de plazo, interrupción de pago y reducción de los intereses al IPC para la vigencia 2020 fue de 21.212.909.658 COP y para la vigencia de 2021 fue de 41.187.181.251 COP.

Con respecto a los beneficiarios de este Plan de Auxilios Educativos COVID-19, la página web oficial del ICETEX reporta más de 150.000 beneficiarios distribuidos de la siguiente forma:

El 49% (75.000) de los usuarios solicitantes se acogió a la medida de Período de gracia o interrupción de cuotas de sus créditos sin cobro ni generación de nuevos intereses, donde el 56% son de género femenino y el 44% de género masculino.

<sup>101</sup> Respuesta del MEN con radicado No. 2023-EE-055487 del 9/032023

<sup>102</sup> Informe Auditoría Financiera a ICETEX Vigencia 2021- CGR- CDSECTCRD No. 043 de junio de 2022



El 34% (51.000) accedió a la Reducción transitoria de intereses al valor del IPC donde el 58% son de género femenino y el 42% de género masculino.

El 17% (26.000) de los jóvenes se acogió a la ampliación de plazos de sus créditos con reducción del valor de la cuota mensual, donde el 60% son de género femenino y el 40% de género masculino.<sup>103</sup>

2. Línea de crédito educativo para el pago de pensiones de jardines y colegios privados:

Esta línea de financiación permitió a padres de familia y acudientes de NNAJ que se encontraban estudiando en jardines infantiles y colegios privados, y que presentaran atrasos en el pago de pensiones educativas por la pandemia de la Covid-19, se presentaran a la convocatoria para financiar las pensiones hasta por seis meses máximo sin superar el tope total establecido (1.200.000 COP) por estudiante y de acuerdo con la disponibilidad de los recursos del Fondo.

Esta medida fue dirigida a padres de familia o acudientes (representante o tutor legal del estudiante) de NNAJ matriculados en jardines infantiles y colegios privados, en los niveles de educación inicial, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media formalmente constituidos. Igualmente, se estableció que eran las instituciones educativas quienes postulaban los estudiantes que estuviesen en mora y luego enviaban esa base de datos al ICETEX, siendo el plantel educativo el encargado de registrar e indicar los potenciales beneficiarios que recibirían el auxilio.

La distribución de la condonación por estrato socioeconómico se estableció de la siguiente manera:

Estratos 1 y 2: condonación del 100%.

Estrato 3: condonación por el 90%.

Estrato 4: condonación por el 50%

Estratos 5 y 6: para estos estratos el crédito será reembolsable con tasa de interés ajustada al IPC.

A diciembre de 2021, la ejecución de los recursos fue:

---

103 Informe Auditoría Financiera a ICETEX Vigencia 2021- CGR- CDSECTCRD No. 043 de junio de 2022

**Tabla 22 Estado de cuenta línea de crédito de jardines y colegios**  
(Cifras en COP)

Nombre	Saldo inicial	Débitos	Créditos	Saldo final
Consignaciones recibidas (MEN)	50.000.000.000	0	50.000.000.000	100.000.000.000
Rendimientos de inversiones	599.384.375	0	475.273.713	1.074.658.088
Gastos administración	600.000.000	793.587.070	0	1.393.587.070
Acreedores fiduciarios	49.999.384.375	15.723.038.279	50.475.283.170	84.751.629.266
Cartera de créditos fondos en admon	41.318.473.699	795.484.948.025	758.883.114.288	77.920.307.436
Saldo disponible fondo	8.680.910.675	-779.761.909.746	-708.407.831.118	6.831.321.830

Fuente: Estado de cuenta ICETEX.  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2022)

La ejecución de los recursos de la tabla anterior corresponde a 47.477 beneficiarios en el 2020, de los cuales 24.040 son hombres (51%), 22.692 son mujeres (48%), y 475 datos de beneficiarios sin discriminación de sexo (1%) del total de beneficiarios. Para la vigencia 2021, 54.362 personas se beneficiaron del crédito, de los cuales 27.417 son hombres (50%), 26.473 son mujeres (49%), y 472 (1%) no reportan discriminación de sexo, de la totalidad de beneficiarios.

### 3. Línea de crédito educativo para el pago de matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad, en programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano – ETDH

Esta medida fue dirigida a estudiantes de estrato 1 y 2 en situación de vulnerabilidad que se hubiesen visto afectados por motivos de la emergencia sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID – 19, y que estén cursando sus estudios en una Institución oferente de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano certificada en calidad.

La solicitud de crédito podía realizarse por el concepto de matrícula hasta por 1.000.000 COP para financiar total o parcialmente el costo de un programa de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Los desembolsos se hacían directamente a las Instituciones de Educación para el trabajo y el desarrollo humano - ETDH

Ahora bien, en el Informe de la Auditoría Financiera <sup>104</sup>, se indica que la ejecución de los recursos para esta línea de crédito, para la vigencia 2020 fue de 3.856.152.637 COP y para el 2021 fue de 2.119.783.027 COP.

<sup>104</sup> Informe Auditoría Financiera a ICETEX Vigencia 2021- CGR- CDSECTCRD No. 043 de junio de 2022



La ejecución de los recursos mencionados en el párrafo anterior corresponde a 3.855 beneficiarios en el 2020, de los cuales 3.808 equivalente al 99% no reportan discriminación de sexo. Para el 2021 se beneficiaron del crédito 2.195 estudiantes, de los cuales 2.162 correspondiente al 98%, no reportan discriminación de sexo. En total para ambas vigencias, se beneficiaron 6.050 estudiantes con esta línea de crédito educativo.

#### 4. Auxilio económico para el pago de la matrícula de los jóvenes en condición de vulnerabilidad, en Instituciones de Educación Superior Pública (IES)

Esta medida tuvo como objetivo financiar apoyos económicos que las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas del país, otorgan a estudiantes de programas de pregrado de estratos 1, 2 y 3 en condiciones de vulnerabilidad, a partir de criterios definidos para su priorización. Los auxilios eran destinados a financiar reducciones parciales o totales de la matrícula y debían considerar población que no recibiera ayudas que representen el 100% de la matrícula, provenientes del Gobierno Nacional, gobiernos territoriales, las propias IES, entre otras fuentes.

Con relación al mecanismo de seguimiento y control de los 3 primeros beneficios, la entidad implementó un tablero de control que filtra la siguiente información:

- Distinción de estrato.
- Continuidad.
- Tipo de tasa.
- Renovación.
- Estado de la cartera (mora o al día).
- Distinción de género (mujer -hombre).
- Tipo de cartera (amortización o estudios).
- Obligaciones por mes (detalle de las solicitudes recibidas por mes).
- Detalle de aplicación de los auxilios.
- Recibido mensual (por autogestión o por call center).
- Presupuesto: recursos asignados y recursos ejecutados.
- Con contabilidad hacen unos cortes mensuales. Terminado el mes, se cambia el estado de "recursos comprometidos" a "recursos ejecutados", según el número de obligaciones a las que se les aplicó algún alivio.
- Información al número de obligaciones solicitadas en cada uno de los municipios del país.
- Conteos del número de solicitudes en ampliación, interrupción, reducción, ampliación y reducción y los totales. Esto para la fase I y II.
- Conteo de cuántos usuarios se han beneficiado, discriminado en fase I y fase II.

Según el Reglamento Operativo, artículo tercero numeral 4 del Decreto 662 del Fondo Solidario para la Educación, una vez los recursos del Fondo Solidario para

la Educación fuesen girados a las Instituciones de Educación Superior, se debían realizar las marcaciones respectivas en el SNIES para identificar los estudiantes beneficiarios de gratuidad con estos recursos.

Conforme con la información reportada en las plantillas de SNIES se mantendría seguimiento al número de períodos académicos que se pudieran financiar con la fuente del Fondo Solidario para la Educación y se generarían las alertas correspondientes a cada Institución para que, una vez se cumplieran los períodos máximos a financiar por esta fuente, el estudiante dejara de acceder a los beneficios correspondientes.

En el Informe de la Auditoría Financiera a ICETEX Vigencia 2021- CGR-CDSECTCRD No. 043 de junio de 2022, se indica que la ejecución de los recursos para esta línea de crédito para la vigencia 2020 fue de 97.500.000.000 COP y para el 2021 fue de 499.229.293.062 COP.

Basados en lo anterior, se tiene que el Fondo Solidario para la Educación del ICETEX durante la emergencia por COVID-19 contribuyó al objetivo de mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo y al avance en la meta 1.2 del ODS, específicamente en lo que respecta contrarrestar las carencias de bajo logro educativo, analfabetismo, inasistencia escolar y rezago escolar, las dos primeras de la dimensión “condiciones educativas” y la otras dos de la dimensión “condiciones de la niñez y juventud” del índice de pobreza multidimensional.

**Tabla 23 Porcentaje de hogares privados por indicador Principales dominios, 2020-2021**

Variable	Total nacional			Variación 2021-2020	Tendencia de la Variable**
	2019	2020	2021		
Analfabetismo	9,3	8,4	8,4	0	Sin variación
Bajo logro educativo	44	42,2	40,8	-1,4	Disminuyó
Inasistencia escolar	2,7	16,4	5,5	-10,9	Disminuyó
Rezago escolar	25,8	25,9	24,9	-1,0	Disminuyó

Fuente: DANE.

Como se puede evidenciar el analfabetismo durante las vigencias 2020 y 2021 no presento variación, sin embargo, si ve una disminución desde el año 2020 con respecto a lo reportado 2019 y que se mantuvo para el 2021.

La CGR realizó dos Auditorías Financieras al ICETEX (vigencias 2020 y 2021), cuyos resultados se encuentran en los Informes No. 024 y 043. Los principales hallazgos fueron: *Inconsistencias en los desembolsos a las Instituciones Educativas, lo que provocó efectuar giros a planteles educativos errados; se evidenciaron debilidades en el control y seguimiento de los recursos transferidos a las Instituciones Educativas por parte de la entidad; sin embargo, se tomaron medidas por parte del ICETEX; sin embargo, en el*



*seguimiento efectuado al Plan de Mejoramiento, la CGR evidenció que se realizaron las gestiones para la recuperación de los recursos con una efectividad del 100%.*

En la vigencia 2020 dejaron de incorporar al presupuesto recursos por 2.984.105.335 COP afectando el Plan de Auxilios Educativos Coronavirus COVID-19 para población vulnerable; no obstante, para el 2021 realizaron los ajustes correspondientes

### **DIMENSION: Trabajo**

El DNP muestra en el informe de mercado laboral urbano 2021, que la llegada del COVID a Colombia implicó una caída de la actividad económica de 6,8%, impactando de manera histórica en el índice de desempleo que llegó a 18,2% en el 2020. No obstante, cuando la economía comenzó a recuperarse, mostró un crecimiento del 13,2% anual en el tercer trimestre de 2021, superando los niveles de pre-pandemia.

Las acciones del estado para mitigar este aspecto afectado por la pandemia fueron lideradas por el Ministerio de Trabajo, que fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones, para la población colombiana.

En pandemia, el Ministerio del Trabajo expidió y ejecutó una serie de normativas para el sector trabajo, en las que se formularon acciones para mitigar el impacto socioeconómico, proteger el empleo formal, garantizar la estabilidad pensional de los colombianos y dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), además de la creación y/o fortalecimiento de los siguientes programas:

Programa de apoyo al empleo formal- PAEF

Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP

Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual

Programa de apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la estrategia sacúdete

Incentivo a la generación de nuevos empleos

Programa de apoyo a las empresas afectadas por el paro nacional -AEAP

En este caso nos referiremos únicamente al Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF.

## Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF

El gobierno estableció mediante el Decreto legislativo 639 del 08 de mayo de 2020, el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, posteriormente, la Ley 2060 del 22 octubre de 2020, modificó el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios- PAP”.

Igualmente estableció mecanismos en las entidades del orden nacional en el sector trabajo e implementó su articulación, para así propiciar una coherencia vertical y horizontal, tal y como lo indicaron las siguientes entidades:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP): estableció el proceso y las condiciones a las que se sujetaron las entidades financieras, la UGP.P. y en general todos los actores que participaron en el programa. Adicionalmente, fijó los periodos y plazos para el cumplimiento de los requisitos y el pago del aporte; éste con cargo a los recursos del FOME.

Unidad de Gestión, Pensiones y Parafiscales (UGP.P.): quien realizó la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos, ejecutó el programa y llevó a cabo labores de fiscalización una vez finalizó el programa, para así emitir un concepto sobre conformidad o no conformidad.

Para el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, sus principales aliados fueron las entidades financieras, ya que por medio de ellas las empresas que estuvieron interesadas en adquirir el subsidio pudieron realizar el trámite.

Este programa contribuyó en el fortalecimiento del empleo formal en medio de la crisis, brindando al empresariado un subsidio para mantener el empleo de los colombianos y así evitar un aumento más significativo de la tasa de desempleo.

**Tabla 24 Comportamiento del indicador Tasa de desempleo Porcentaje**

Año	Meta	Avance
Línea Base		9,50
Enero- diciembre 2019	9,30	10,36
Enero- diciembre 2020	8,90	15,72
Enero- diciembre 2021	8,40	13,80

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Adaptado de la página de Sinergia

Frente al comportamiento del indicador de la tasa de desempleo, se puede apreciar que, en la vigencia del 2019 al 2020, se presenta un crecimiento considerable del 52% aproximadamente, esto debido a la emergencia sanitaria y al aislamiento preventivo. A su vez, del 2020 a 2021 se da una disminución del 12%.



El Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF (Decreto legislativo 639 de 2020) tenía como objetivo “Apoyar y proteger el empleo formal, durante la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS- COVID-19, con el propósito de incidir en la recuperación económica y laboral del país.

El programa brindaba a los empresarios hasta el 40% correspondiente del SMMLV, equivalentes a 351.000 COP, para contribuir con el pago del salario de cada empleado que se encontraba en el Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), pero los beneficiarios finales del programa eran los trabajadores.

Para las actividades económicas y de servicios de los sectores turísticos, hoteleros, gastronómicos, actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, la cuantía correspondía al número de empleados multiplicado por hasta el 50% del SMMLV.

Estos beneficios solo se podían adquirir por una vez mensualmente y hasta máximo por tres veces y, para acceder a este, los empresarios (personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos) tenían que certificar una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

## Atención y ejecución Presupuestal

### Presupuesto FOME

El MHCP realizó a las empresas que se postularon giros por 6.744.118.411.600 COP, del rubro del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME

En el siguiente cuadro se presenta el detalle de lo girado por el MHCP y lo registrado por la UGP.P. en los boletines consolidados<sup>105</sup>. Sin embargo, la Unidad no registra los reintegros realizados al Tesoro Nacional generando diferencias en la información.

**Tabla 25 Recursos FOME pagados beneficiarios PAEF - Vigencias 2020 y 2021**  
**Cifras en pesos COP**

DESCRIPCIÓN	MHCP	UGP.P.	DIFERENCIA
Valores Giros Ordinarios	6.739.473.102.000	6.739.529.613.000	-56.511.000
Errores Operativos y auditoría UGP.P.	121.979.078.000	121.979.078.000	
Total, giros comparables	6.861.452.180.000	6.861.508.691.000	-56.511.000

<sup>105</sup> UGP.P. (2021). *Consolidado postulaciones mayo 2020 - marzo 2021 incluyendo errores operativos*. <https://www.paef.ugp.p..gov.co/ver20/anexos/V3/Boletin-Resultados-postulaciones-mayo-2020-marzo-2021.pdf>

Giros extraordinarios	1.943.907.800
Tutelas	100.934.000
Total, giros fuera del reporte de la UGP.P.	2.044.841.800
<b>TOTAL, PROGRAMAS</b>	<b>6.863.497.021.800</b>
Reintegros al Tesoro Nacional	119.378.610.200
<b>PAGOS PAEF DESPUES DE REINTEGROS</b>	<b>6.744.118.411.600</b>

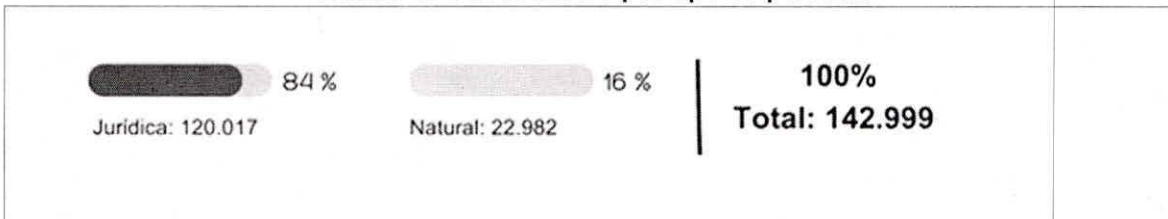
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) – Con la Respuesta Ministerio de Hacienda y UGP.P.

Los giros ordinarios hacen referencia a los pagos efectuados en los ciclos de postulación del programa. La diferencia de 56.511.000, entre el MHCP y la información de la UGP.P., corresponden a 177 subsidios, debido a que en los bancos Itaú, Colpatria, Pichincha y Banco de Bogotá presentan novedades tales como cobro inferior al valor habilitado por la UGP.P., casos de suplantación de usuarios, postulación en dos entidades y beneficiarios que desisten del subsidio; estas son las diferencias que no se reportan en los boletines consolidados de la Unidad.

### Beneficiarios por tipo de persona

De acuerdo con la información publicada en los boletines de la UGP.P. (Sitio web), se puede apreciar que se beneficiaron un total de 142.999 empresas.

**Gráfica 17 Beneficiarios por tipo de persona**



Fuente: UGPP – Boletín

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) de la UGPP

En las personas jurídicas se centra un 84% prevaleciendo sobre las personas naturales con un 16%

### Beneficiario tamaño de empleador

Como se mencionó anteriormente, se presenta un total de 142.999 empresas beneficiadas, con un total de 4.151.854 empleados que recibieron los subsidios, como se puede apreciar a continuación:



**Tabla 26 Tamaño de empleador beneficiarios PAEF - 2020 y 2021 – Recursos FOME Cantidades**

Tamaño de empleador	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%
Micro <= 10	90.879	64%	420.640	10%
Pequeña >10 -<= 50	39.453	28%	789.874	19%
Mediana >50 -<= 200	9.533	7%	804.625	19%
Grande >200- <= 500	1.978	1%	542.163	13%
Muy grande >500	1.156	1%	1.594.552	38%
<b>TOTAL</b>	<b>142.999</b>	<b>100%</b>	<b>4.151.854</b>	<b>100%</b>

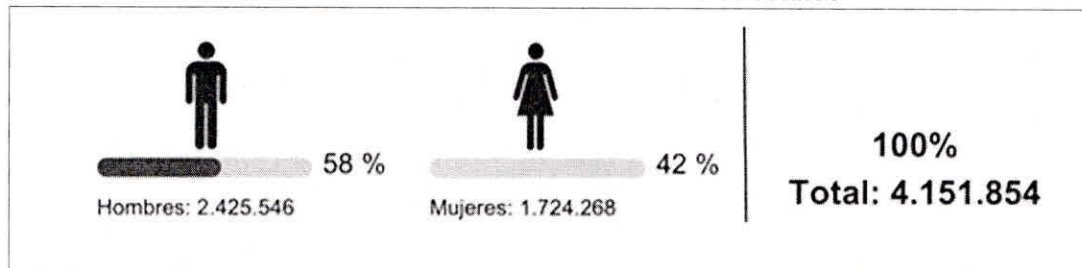
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Adaptado del boletín de la UGPP

Conforme al tamaño del empleador, las microempresas fueron las más beneficiadas con el 64% representando a 420.640 empleados, seguido de las pequeñas empresas con un 28%. Las grandes empresas participan con el 1%, pero, a pesar de ser un porcentaje bajo de los empleadores (1.156) benefició a 1.594.552 de sus empleados equivalentes al 38% de los subsidios.

### Focalización de los subsidios

En total 4.151.854 empleados recibieron el subsidio del programa, y a pesar de que el programa estaba enfocado en la disminución de la brecha de género, el 58% (2.425.546) de los subsidios se focalizó en los hombres, y el 42% (1.724.268) en las mujeres.

**Gráfica 18 Focalización de los subsidios**



Fuente: UGPP – Boletín

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) de la UGPP

### Presupuesto Ley 2155 de 2021

Con la ampliación de la vigencia temporal del programa PAEF (Ley 2155 de 2021, artículo 21), se realizó un pago por 204.765.983.000 COP, como se puede evidenciar a continuación:

**Tabla 27**  
**Tabla 28 Recursos pagados Ley 2155 de 2021 beneficiarios PAEF - Vigencia 2021**  
**Cifras en COP**

DESCRIPCIÓN	MHCP	UGPP
Valores Giros Ordinarios	204.931.202.000	204.931.202.000
Reintegros al Tesoro Nacional	165.219.000	
PAGO PAEF DESPUES DE REINTEGRO	204.765.983.000	

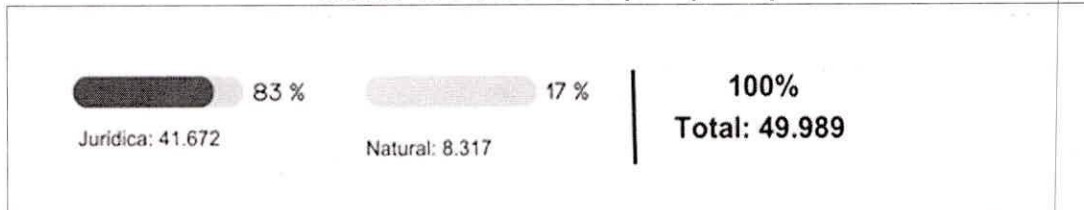
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) – Con la Respuesta Ministerio de Hacienda y UGP.P.

Se registra un reintegro al Tesoro Nacional por 165.219.000 COP, realizados por entidades financieras, el cual no se encuentra reportado en el boletín de la UGP.P..

### Beneficiarios por tipo de persona

Para el programa del PAEF con recursos de la Ley 2155 de 2021, se beneficiaron un total de 49.989 nuevos postulantes, entre personas jurídicas y naturales, como se evidencia a continuación:

**Gráfica 19 Beneficiarios por tipo de persona**



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Adaptado del boletín consolidado de la UGPP

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, las personas jurídicas ocupan el 83% en comparación con las personas naturales con un 17%.

**Tabla 29 Tamaño de empleador beneficiarios PAEF Ley 2155 de 2021**  
**Vigencia 2021 - Cantidades**

Tamaño de empleador	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%
Micro <= 10	36.011	72%	171.851	37%
Pequeña >10 -<= 50	13.978	28%	293.713	63%
TOTAL	49.989	100%	465.564	100%

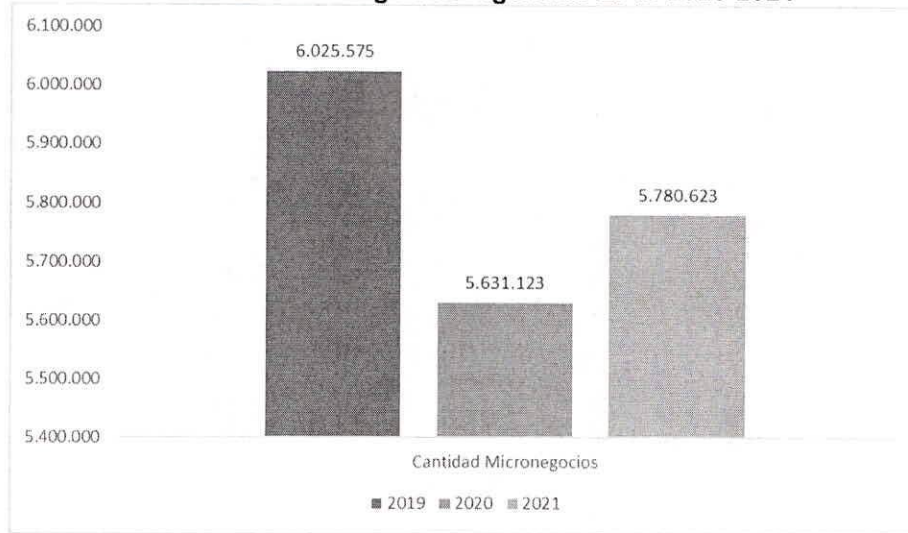
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Adaptado del boletín consolidado de la UGPP

En las microempresas se centra el mayor porcentaje de empleadores beneficiados con 72%, mientras que en las pequeñas representa 28% pero en cuanto a empleados esta última ocupa un porcentaje más representativo 63% equivalentes a 293.713 trabajadores.



No obstante, como se puede evidenciar en el siguiente gráfico, el DANE manifiesta que para la vigencia del 2019 al 2020 existían 6.025.575 y 5.631.123 de Micronegocios<sup>106</sup>, respectivamente. Presentándose un cierre significativo de 394.452 de estos. En la vigencia del 2020 al 2021, se presentó un crecimiento en la creación de Micronegocios de 149.500.

**Gráfica 20 Micronegocios Vigencias 2019-2020-2021**



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Adaptado del Encuesta Micronegocios DANE

Dicho esto, se puede inferir que el cierre de los micronegocios se le atribuye inicialmente a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19; sin embargo, existe incertidumbre para este ente de control, en el sentido que, si quizás los subsidios que brindó el Gobierno Nacional a través del PAEF hubiesen sido enfocados en gran parte a estos pequeños negocios, su cierre se hubiese visto menos motivado. En caso tal, el indicador de desempleo de larga duración hubiera tenido un mayor progreso para el avance de la meta 1.2 del ODS 1.

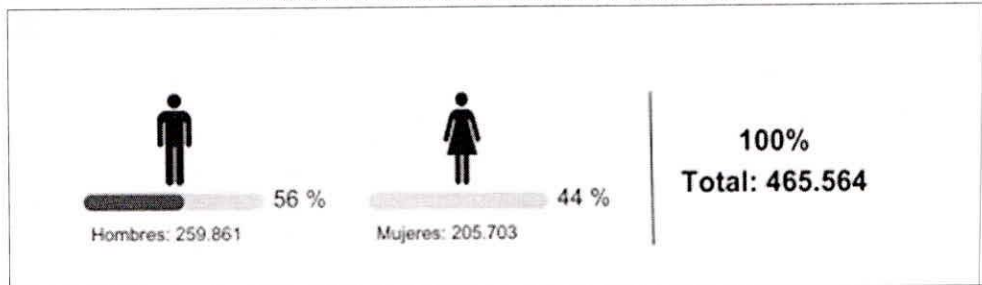
### Focalización de los subsidios por género

En las micro y pequeñas empresas se beneficiaron un total de 465.564 personas como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

A pesar de la ley para mitigar las brechas de género, los subsidios se focalizaron más en los hombres con 259.861 equivalentes a 56% y en las mujeres con un 205.703 con un 44%.

<sup>106</sup> Micronegocios: unidad económica con máximo nueve (9) personas ocupadas, que desarrolla una actividad productiva de bienes o servicios, con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción.

**Gráfica 21 Focalización de los subsidios**



Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023) - Adaptado del boletín consolidado de la UGPP

La UGPP realizó la verificación de los requisitos establecidos a través de la aplicación de un proceso parametrizado y automatizado, en donde se cumplió con la recepción, trámite y respuesta de las postulaciones al programa de la siguiente manera.

Para la postulación, los aspirantes presentaban los documentos exigidos ante su entidad financiera y estas hacían el proceso de comprobación y verificación de los documentos, posteriormente las entidades financieras enviaban la información a la UGP.P. para la respectiva validación de requisitos de acceso al programa, luego a través del cruce automático de bases de datos se determinaron los beneficiarios y se generó la emisión de “conformidad” o “no conformidad” que era comunicada de manera masiva a las entidades financieras para el respectivo trámite de cobro ante el MHCP.

El PAEF fue un programa creado exclusivamente para mitigar el impacto ocasionado por el COVID-19, con el fin de proteger el empleo formal, por lo cual todas las acciones se encontraban orientadas a atender la población afectada, en este caso fueron los empresarios que pudieran demostrar la disminución de sus ingresos de por lo menos el 20% como se mencionó anteriormente.

Aunque todas las personas sin distinción de género podían acceder al PAEF, con la Ley 2060 de 2020 (artículo 6) que beneficiaba a las empresas con empleadas mujeres, al incrementar el porcentaje del subsidio; se observó que el mayor porcentaje de estos beneficios fue para los hombres.

De acuerdo con la ejecución del PAEF, se tiene que, aunque el programa contribuyó al objetivo de apoyar y proteger el empleo formal durante la emergencia sanitaria por COVID-19; en el 2020 no se priorizaron la mediana y pequeña empresa con solo 420.640 empleados beneficiados con los subsidios en comparación con las grandes empresas con 1.594.552 trabajadores beneficiados. Con la Ley 2155 de 2021, cambio esa situación, al focalizar los subsidios en las micro y pequeñas empresas.



En consecuencia, aunque el programa no estaba directamente relacionado con el indicador de desempleo de larga duración, tuvo un impacto considerable para el fortalecimiento del empleo formal dentro de la reapertura económica 2021 en el marco de la emergencia sanitaria.

Es importante mencionar que con base en la información analizada del PAEF, no se pueden establecer asociaciones directas entre los beneficios entregados y la reducción de la pobreza (Meta 1.2 ODS), pero estas medidas contribuyeron con la estabilidad del ingreso para las personas vinculadas formalmente.

### **DIMENSIÓN: Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda**

El estado colombiano en el artículo 15 de la Constitución Política establece: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*

Los últimos reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), muestran que el 31% de los hogares en Colombia tienen déficit habitacional, el 7,5% vive en casas con deficiencias estructurales o de espacio y el 23,5% viviendas con deficiencias no estructurales, por tanto, las políticas nacionales han buscado brindar un avance en esta materia, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; encargado de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo además de brindar los elementos normativos y de gestión para el acceso a agua potable y saneamiento básico.

El Gobierno Nacional entre las estrategias para mitigar el impacto efectuado por la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, dada la interrupción repentina de la actividad económica, identificando la necesidad de dar apoyo focalizado para los hogares, en lo que refiere al sector vivienda y saneamiento básico, expidió el Decreto legislativo 579 de 2020 por medio del cual adoptaron las siguientes medidas positivas:

*Suspensión de acciones de desalojo,  
Aplazamiento del reajuste del canon de arrendamiento,  
Estipulaciones especiales respecto del pago de los cánones de arrendamiento sin intereses de mora ni penalidades, indemnizaciones o sanciones provenientes de la Ley o acuerdos entre las partes,*

*Prórroga de contratos de arrendamiento,  
Destinación de recursos del fondo de imprevistos de la propiedad horizontal*

Así mismo, con la expedición del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, activó la actividad de la construcción para reactivar la economía y con ello apoyar la generación de fuentes de empleo que repercute en acciones positivas para los hogares beneficiarios de programas de acceso a viviendas.

Posteriormente, ante la caída del sector de la construcción en el primer trimestre de 2020, restando 0,6 porcentuales al crecimiento de la economía, la pérdida de empleos en el subsector de edificaciones y a partir de estimaciones- censo de edificaciones DANE- el Gobierno nacional mediante Decreto 1233 del 14 de septiembre de 2020, ofertó coberturas de tasa de interés que facilitarán la financiación de vivienda urbana nueva No Vivienda de Interés Social (NO VIS), a través de créditos otorgados por establecimientos de crédito y cajas de compensación familiar para la compra de vivienda y contratos de leasing habitacional celebrados por los establecimientos de crédito<sup>107</sup>.

Por otra parte, en virtud del artículo 9º del Decreto Legislativo 819 de 2020, se implementó el subsidio rural de acueducto, medida que consistió en dar apoyo financiero para el suministro de agua potable a las comunidades organizadas prestadoras del servicio y para brindar un alivio económico para los usuarios de menores ingresos en el pago de sus facturas del servicio de acueducto en la zona rural<sup>108</sup>.

Ahora bien, en lo que refiere a las acciones implementadas por el Gobierno de Colombia para cumplir las metas ODS 1.2., el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2018 – 2022, propendió por una política de Vivienda para la reducción del déficit habitacional que en el 2017 estaba en 1,68 millones de hogares urbanos y 1,59 millones de hogares rurales (DANE, 2017a), lo que respondía a la Agenda Urbana (NAU) (Naciones Unidas, 2017), que resalta la relevancia de tener en cuenta las necesidades y preferencias de diferentes grupos en materia de acceso a vivienda<sup>109</sup>.

Es así como, no solo se pensó en la generación de programas para el acceso de viviendas, sino, que también se buscó mejorar la calidad de las viviendas que no contaban con estándares mínimos de calidad, ello reconociendo que las variables asociadas a vivienda y componente de servicios públicos domiciliarios contribuyen en un 11% en la indigencia de la pobreza multidimensional (DANE, 2018a)<sup>110</sup>.

107 Según consideraciones del Decreto 1233 de 2020

108 Según oficio de Fonvivienda. Radicado No.2023EE0006982.

109 Bases del plan nacional de desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad

110 Ibidem



Adicionalmente, el plan de desarrollo 2018-2022, precisó que la política de vivienda apuntaría a reducir el índice de pobreza multidimensional (IPM), que para 2017 fue de 17,0% (11,4% en la zona urbana y 36,6% en la rural) (DANE, 2018a)<sup>110</sup>.

En desarrollo del referido plan, el Gobierno de Colombia implementó programas de adquisición de vivienda como Mi Casa Ya y Coberturas No VIS y programas con enfoque en mejoramiento de vivienda como Casa Digna Vida Digna y de arriendo, como Semillero de Propietarios<sup>111</sup>.

De los programas implementados por el Gobierno de Colombia, se analizó el desarrollo y los logros del programa “Casa Digna Vida Digna” lanzado el 7 de noviembre de 2018 e implementado en el año 2019, como respuesta a la necesidad de reducir el déficit cualitativo de vivienda en Colombia y con ello, disminuir las privaciones en la dimensión de vivienda del Índice de Pobreza Multidimensional<sup>112</sup>.

El programa “Casa Digna Vida Digna” es una iniciativa con enfoque diferencial, y se ejecuta mediante procesos de asignación y ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), para áreas urbanas, en la modalidad de mejoramiento, lo cual se lleva a cabo mediante obras que hacen posible las condiciones sanitarias y habitacionales satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de la estructura de las viviendas en los hogares beneficiarios<sup>113</sup>.

Para la asignación de los subsidios, se lleva a cabo una invitación a entes territoriales según categoría de municipios convocada, de tal suerte que cofinancien los mejoramientos, y una vez se haya agotado esta etapa, se benefician hogares previo proceso de focalización y postulación, lo cual es desarrollado por los municipios.

Es destacable que, con el programa Casa Digna, Vida Digna en los años 2020 y 2021 se beneficiaron 7.896 mujeres, 336 madres cabeza de hogar y 4.927 hombres, lo que en proporción equivale a 62% mujeres y 38% hombres<sup>114</sup>.

### **Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para las vigencias 2020 y 2021 realizó dos (2) convocatorias para la vinculación de entes territoriales de 1o y 2o categoría, así como para municipios de categoría especial y capitales departamentales que no

111 Informado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en oficio de radicado No. 2023EE0024621

112 Según lo informado por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en oficio de Rad. 2023EE0006982

113 Manual operativo del programa “Casa Digna Vida Digna”

114 RAD 2023ER0057018. Fonvivienda

pertenezcan a esta, a fin de asignar subsidios para el desarrollo del programa CDVD, previa distribución territorial, y con ello, se beneficiaron a un total de 7.063 hogares sumando las acciones de las dos anualidades<sup>115</sup>.

La referida distribución dejó un porcentaje del mínimo del 10% de los cupos del programa para población víctima del desplazamiento forzado y otro porcentaje del mínimo 10% de los cupos para:

Madres cabeza de hogar de los estratos más pobres de la población.

Los trabajadores del sector informal, las madres comunitarias.

Las personas de la tercera edad.

Los miembros de comunidades étnicas.

La población en situación de discapacidad.

Los miembros de la fuerza pública y los familiares beneficiarios de estos que hubieren fallecidos en actos del servicio, y el personal que haya tenido disminución en capacidad psicofísica o incapacidad absoluta permanente por gran invalidez.

No obstante, los presupuestos de la aplicación del programa CDVD no fueron objeto de ninguna readecuación para mitigar el impacto de la pandemia COVID-19, de hecho, el MVCT precisó que la ejecución del programa tuvo obstáculos que no permitieron el cumplimiento de las metas a nivel general del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 de 112.590 mejoramientos y con ello, en las programadas para los años 2020 y 2021, entre los expuestos se encuentran<sup>116</sup>:

*Insuficiencia de recursos para cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 de 112.590 mejoramientos.*

*Inconvenientes en los ejercicios de postulación de las zonas, los barrios y hogares que podían ser beneficiarios para participar en el programa, obligación establecida en los convenios interadministrativos a cargo de las entidades territoriales.*

*La declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y el mandato de aislamiento preventivo de todos los habitantes de Colombia, afectaciones que habrían presentado impacto directo en el desarrollo de las obligaciones de los convenios suscritos para el desarrollo del programa.*

El Comité Fiduciario del Fideicomiso Programa “Casa Digna, Vida Digna”, no suscribió las Actas de Inicio de los contratos de obra e interventoría adjudicados para el Programa de mejoramientos de vivienda, “Casa Digna, Vida Digna”, hasta tanto se estableciera un protocolo para la mitigación de la propagación del virus provocado por el COVID-19.

115 Según oficio No.2023EE0038217

116 Según oficio de Fonvivienda de radicado No. 2023EE0038217



De la información de Fonvivienda, se evidenció que los avances en el desarrollo del programa casa digna vida digna no alcanzaron las metas definidas para las vigencias 2020 y 2021, (ver hallazgo No.10) como se presenta a continuación:

**Tabla 30 Avance en el indicador del programa Casa Digna Vida Digna.**

Año	Meta	Avance	Porcentaje de avance
2020	26.622	13.935	52,34%
2021	29.247	8.840	30.23%

Fuente: Oficio 2023EE0024621 MVCT  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Respecto de los recursos asignados al programa 7 VIDA DIGNA, de conformidad con los resultados de los informes de auditorías financieras a FONVIVIENDA (vigencias 2020 y 2021) de la CGR, entre 2019 y 2020 el presupuesto total apropiado para el programa fue de 131.000.000.000 COP<sup>117</sup>, en 2021 se adicionaron recursos por 16.769.402.217 COP, para un total acumulado de 147.769.402.217 COP en el Patrimonio Autónomo administrado por una Fiducia.

**Tabla 31 Presupuesto programa CDVD vigencias 2020 y 2021**

Vigencias	Recursos en Fiducia (Acumulado)	Recursos Ejecutados	Subsidios Pagados
2020	131.000.000.000	10.791.472.382	2.571.755.385
2021	147.769.402.217	66.747.431.127	58.739.105.378

Fuente: CGR (2021) AUDITORÍA FINANCIERA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA (Informe CDVSB 11 de junio de 2022) - Fonvivienda (2023) Radicado 2023ER0079984.  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

El nivel de ejecución de los recursos fue del 45,17%; sin embargo, los subsidios pagados fueron del 41,49%, valor inferior respecto del total de los recursos acumulados en la Fiducia, situación que dio como resultado el hallazgo No. 9

El Programa CDVD cuenta con mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de avances, pero la CGR considera que no son eficaces para medir y evaluar los avances hacia el logro de las metas ODS 1.2 y 1.3, toda vez que, según lo reportado en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA<sup>118</sup> el indicador de medición es: “Viviendas de interés social urbanas mejoradas”. El referido indicador mide el número de hogares beneficiados con los subsidios familiares de vivienda asignados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, Cajas de Compensación Familiar, municipios, distritos y gobernaciones<sup>119</sup> y no hace comparación entre el resultado logrado y la meta propuesta.

<sup>117</sup> CGR (2021). AUDITORÍA FINANCIERA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA VIGENCIA 2020 – Informe CGR-CDVSB No. 013 JUNIO DE 2021 - Hallazgo 9 Administrativo. Ejecución Presupuestal Programa de Vivienda “Casa Digna Vida Digna” vigencias 2019 y 2020.

<sup>118</sup> Sistema creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND

<sup>119</sup> Ibidem

Así también, de lo verificado en SINERGIA y lo informado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en oficio de radicado No.2023EE0024621 del 6 de febrero de 2023, se identificó que no hay medición sobre reducción de las brechas de género, pero reporta Fonvivienda con oficio de radicado No. 2023EE0006982 que realizan los siguientes seguimientos periódicos:

- Reporte diario de hogares inscritos en el programa – Seguimiento que realiza FINDETER en apoyo a la supervisión.
- Reporte diario de hogares habilitados primer y segundo cruce – Seguimiento que realiza FINDETER en apoyo a la supervisión.
- Reporte diario de hogares rechazados primer y segundo cruce - Seguimiento que realiza FINDETER en apoyo a la supervisión.
- Reuniones de seguimiento semanal de ejecución de contratos por municipios - Seguimiento que realiza el equipo técnico del programa CDVD – supervisor FINDETER – contratistas (obra e interventoría).
- Reporte semanal de diagnósticos efectivos, mejoramientos terminados y mejoramientos con certificado de existencia. Seguimiento que realiza FINDETER en apoyo a la supervisión.
- Presentación – Reunión semanal de seguimiento de ejecución de contratos de obra e interventoría - Equipo Casa Digna Vida Digna y FINDETER.
- Reuniones semanales internas del equipo Casa Digna Vida Digna.
- Reuniones de seguimiento con el Director de Fonvivienda.
- Reporte mensual del indicador en el sistema de información – SINERGIA.

Aunque el programa CDVS no fue constituido con un enfoque de género específicamente, cuenta con un enfoque diferencial (artículo 2.1.1.7.2. del Decreto 1077 de 2015, incorporado por el Decreto 867 de 2019), lo que muestra que el Gobierno nacional con la implementación del subsidio de vivienda referido, aplicó acciones inclusivas para lograr las metas ODS 1.2. y 1.3.

De conformidad con el manual operativo del programa CDVD no se identificó que el Gobierno nacional incluyera de manera específica, la participación de organizaciones de la sociedad civil para la implementación de las acciones inclusivas en el desarrollo de este programa.

Adicionalmente, la CGR advirtió que a partir de la pandemia COVID-19, el MVCT no reportó la realización de ajustes al programa CDVD que apuntaran a la atención de necesidades específicas de grupos identificados como vulnerables, pero se considera que los convenios suscritos con entidades como el DANE y la Universidad Nacional, para el análisis de datos, son base para la toma de decisiones y acciones que contribuyan a la disminución del déficit habitacional, permite direccionar las



actuaciones desde esta cartera, para la aplicación de los subsidios de vivienda teniendo en cuenta las necesidades específicas de los grupos vulnerables.

En lo relativo a los criterios para identificar los grupos vulnerables susceptibles de ser beneficiarios de los subsidios que se asignan con el programa CDVD, son los establecidos legalmente en el artículo 2.1.1.7.2 del Decreto 1077 de 2015, adicionado por el Decreto 867 de 2019.

En general, la eficacia del este programa se vio afectada por las deficiencias en la gestión de las entidades responsables de alcanzar las metas propuestas para reducir el déficit habitacional cualitativo y las privaciones de la población en la dimensión de vivienda en el índice de pobreza multidimensional, y el bajo porcentaje de ejecución de los recursos disponibles.

***META 1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables.***

### **Aseguramiento al Sistema General de Seguridad Social**

- Cobertura de población asegurada en el sistema de salud

El concepto de protección social se basa en el marco internacional de seguridad social internacional, como lo menciona el director general de la OIT, Guy Ryder *“Debemos reconocer que una protección social eficaz y completa no sólo es esencial para la justicia social y el trabajo decente sino también para la creación de un futuro sostenible y resiliente”*.

#### **Indicador de la meta 1.3.1 “Porcentaje de personas afiliadas al SGSSS”.**

A nivel general en el país, han aumentado el número de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSS, que toma como indicador base para el seguimiento de la dinámica del aseguramiento en salud la agregación del total de afiliados al sistema, en los diferentes regímenes (contributivo, subsidiado y especiales y de excepción). En el año 2021, se alcanzó un 99.03% de cobertura nacional en salud.

La meta en Colombia para el cuatrienio fue aumentar del 34,3 % (LB 2015) al 48,0% (2030) el total de la población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales, igualmente para el cuatrienio se presentó como meta disminuir el número de adultos mayores sin ingresos y mejorar y armonizar los esquemas de protección económica y servicios para la vejez.

La entidad líder en este caso es el Ministerio de salud y Protección social (MSPS) como organismo rector sobre asistencia social y salud pública, y se encarga de determinar las directrices en cuanto al aseguramiento de la población a través de los regímenes obligatorios de salud. 2. Es el ente encargado de llevar a cabo las políticas públicas de salud, salud pública, y promoción social en salud, en todas sus fases (formulación, ejecución y evaluación), además de contribuir a la formulación de políticas pensionales, beneficios económicos y riesgos laborales<sup>120</sup>, en lo de su competencia.

Mediante el documento CONPES 3918 del 2018<sup>121</sup> (*Anexo D: Seguimiento a indicadores por ODS*), para la meta 1.3.1 (“*Porcentaje de población afiliada al sistema de seguridad social en salud*”) se estableció un indicador de aseguramiento en salud (porcentaje de población afiliada al SGSSS), que tiene como línea base 95,7% (2016); meta intermedia a 2018 del 97,0%; y meta proyectada a 2030 del 99% (Total población BDUA / Población censo DANE).

En el marco de la pandemia, el Gobierno Nacional flexibilizó algunas normas presupuestales y de gestión para la atención de la emergencia sanitaria, esto a través de normas administrativas con carácter Legislativo (Decretos Legislativos) en uso de sus competencias constitucionales.

## **Atención y ejecución presupuestal 2020 y 2021**

### **Medidas Ordinarias**

Como medidas ordinarias durante la pandemia, se establecieron la afiliación de oficio y la afiliación derivada del Permiso Especial de Permanencia PEP, esta última, contemplada antes de la emergencia por el Covid-19, para focalizar, asegurar y garantizar el derecho a la salud a las personas sin aseguramiento.

- **Afiliación de Oficio.**

El MSPS en el PND (Ley 1955 de 2019, artículo 236) amplió el mecanismo de focalización para el aseguramiento en salud. Luego, con el Decreto 064 de 2020, estableció la afiliación de oficio como instrumento para lograr el aseguramiento de las personas que estaban fuera del SGSSS (artículo 4). A través de la Resolución 1128 de 2020 del MSPS, se reglamentó la inscripción de oficio a cargo de las Entidades Territoriales - ET, Entidades Promotoras de Salud - EPS o Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - IPS, de aquellas personas sin afiliación o con

<sup>120</sup> En lo de su competencia <https://web.archive.org/web/20120626180849/http://www.minsalud.gov.co/acercaMinisterio/Paginas/objetivosFunciones.aspx>

<sup>121</sup> CONPES 3918 de 2018, “Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia”.

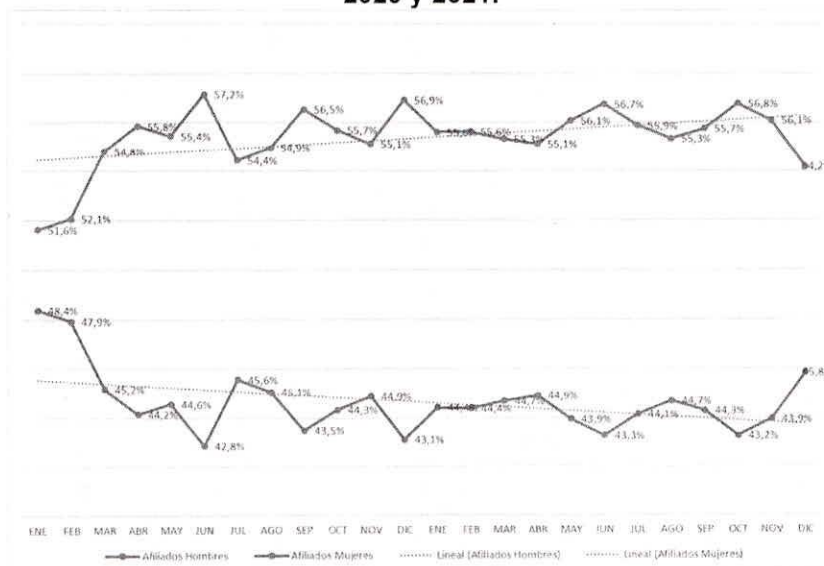


novedad de terminación; inscripción que se realiza de manera inmediata a través del Sistema de Afiliación Transaccional - SAT.

El objetivo era mejorar la búsqueda y focalización que realizaban las ET sobre las personas sin aseguramiento en salud; teniendo en cuenta que, la entidad de entrada a los servicios de salud son las IPS y así disminuir las barreras de acceso al SGSSS. Una externalidad de esta medida, durante la pandemia fue incrementar la cantidad de personas, principalmente población vulnerable a los servicios de salud, con lo cual, en los casos de contagio por Covid-19, el gasto de bolsillo de estas personas se vio disminuido al estar asegurados.

Por el mecanismo de afiliación de oficio durante la pandemia y hasta 2021 se registraron 479.545 nuevos asegurados (49.9% frente a 2020), mientras que en el año anterior fueron 379.811 personas. Este dato representa el 0.9% de la población nacional (Censo DANE).

**Gráfica 22 Afiliación porcentual mecanismo de oficio - por mes y género, 2020 y 2021.**



Fuente: MSPS (2023)  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Los datos del gráfico que antecede, permiten observar que se presentó un comportamiento creciente de hombres afiliados de oficio frente a las mujeres (líneas de tendencia); sin embargo, se presenta una paridad relativa en el aseguramiento por este mecanismo, y la brecha se puede establecer en un promedio del 10%.

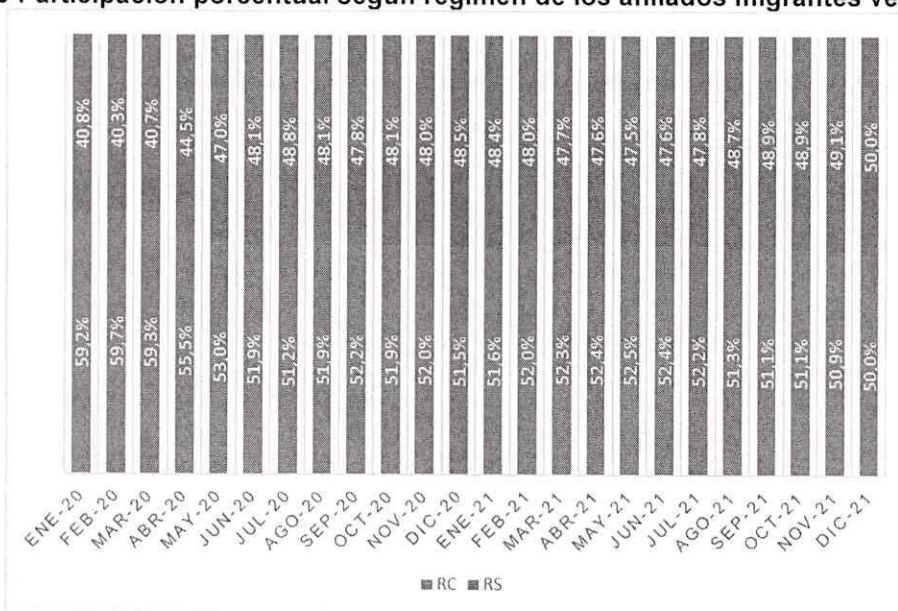
• **Afiliación derivada del PEP**

Esta medida, anterior a la pandemia, tiene como objetivo afiliar al SGSSS, a la población migrante, principalmente de Venezuela, a quienes se les ha otorgado un Permiso Especial de Permanencia. Con este permiso, adquieren el derecho para afiliarse a uno de los dos regímenes ordinarios de salud (subsidiado o contributivo), según la capacidad económica de estas personas. Esta medida funciona desde el marco del Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos (ETPMV).

Para otorgar el PEP, de acuerdo con la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 1), se deben cumplir con cuatro requisitos: (i) *encontrarse en el territorio colombiano*, (ii) *haber ingresado por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte*, (iii) *no tener antecedentes judiciales a nivel nacional o internacional*, y (iv) *no tener medida de expulsión o deportación vigente*. Permiso que es expedido por la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia.

Mediante la Resolución 3015 de 2017 de Minsalud, se adoptó el PEP como documento válido de identificación ante el Sistema de Protección Social, con validez hasta el 28 de febrero de 2023.

**Gráfica 23 Participación porcentual según régimen de los afiliados migrantes venezolanos.**

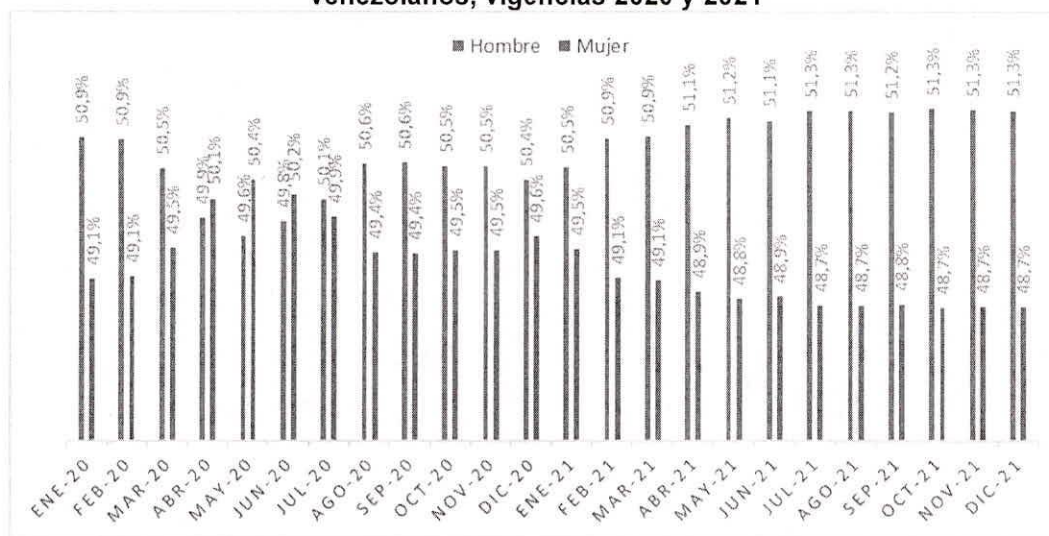


Fuente: MSPS, Oficio 2023ER0033712 del 3 de marzo 2023.  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)



Desde enero de 2020 el aseguramiento en salud de la población migrante, diferenciado por regímenes (contributivo y subsidiado) registraba una diferencia del 10%, pero, para finales de 2021 se igualó.

**Gráfica 24 Participación Porcentual por género (RS+RC), de los afiliados migrantes venezolanos, vigencias 2020 y 2021**



Fuente: MSPS, Oficio 2023ER0033712 del 3 de marzo 2023  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Por género, la diferencia entre hombres y mujeres es poco significativa. A través de este mecanismo se vincularon al SGSSS 426.763 personas migrantes (diciembre de 2021), que representan el 0.8% del total de la población nacional (Censo DANE).

### Medida extraordinaria.

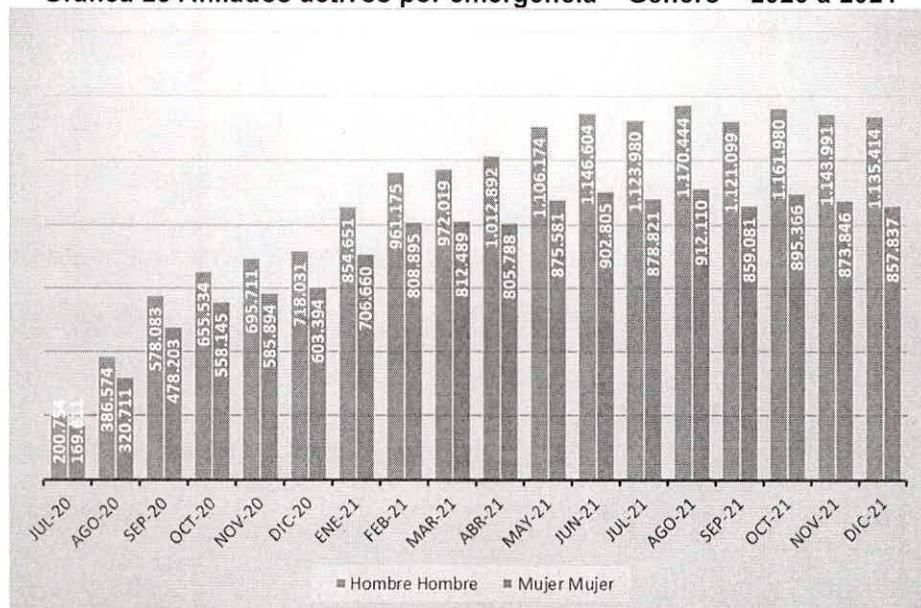
Esta medida surge durante la pandemia con el propósito de mantener y evitar la pérdida del aseguramiento al sistema de salud, principalmente sobre aquellas personas afiliadas al régimen contributivo, que por los efectos económicos de la pandemia perdieron o disminuyeron su capacidad de pago.

- **Activos por emergencia**

Esta medida está orientada a dar continuidad a la afiliación al régimen contributivo de aquellos asegurados que perdieron su capacidad de pago. Esto para contener y mitigar los efectos provocados por el Covid-19, y mantener la cobertura universal de aseguramiento en salud. Este mecanismo tenía una cobertura sobre el cotizante (asegurado principal) y sus beneficiarios, en los siguientes casos:

- Cotizantes suspendidos por mora en el pago al sistema
- Afiliados al RC al finalizar el periodo de protección laboral
- Beneficiarios de los cotizantes fallecidos

**Gráfica 25 Afiliados activos por emergencia – Genero – 2020 a 2021**



Fuente: MSPS, Oficio 2023ER0033712 del 3 de marzo 2023.  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Al comparar las medidas, tanto ordinarias como extraordinarias, se evidencia mayor participación en la afiliación por oficio de ambas vigencias; con respecto al 2020 la participación fue del 1,33% y en el 2021 del 1,95%. En el régimen contributivo la medida activos por emergencia presentó un repunte con el 8,09% en el 2021. A diciembre de 2021 se tenían 1.993.251 afiliados con la medida activos por emergencia (tabla 2).

**Tabla 32 Participación afiliados de oficio, afiliados con PEP y afiliados por emergencia, vigencias 2020-2021**

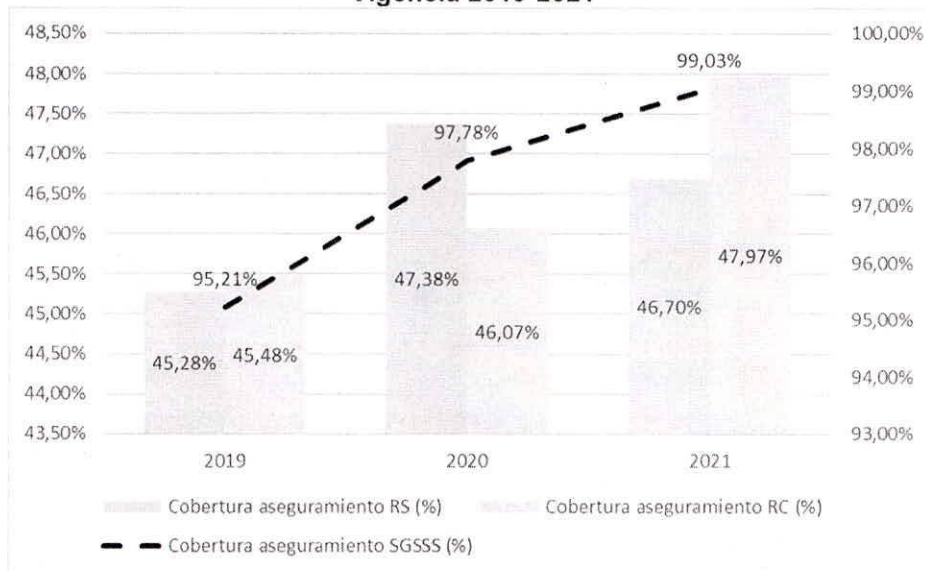
Año	Número de afiliados por medida				Número de afiliados al SGSSS		Participación por medida en el número de afiliados según el régimen			
	Total afiliados de oficio	Afiliados con PEP RS	Afiliados con PEP RC	Activos por Emer. RC	Afiliados RS	Afiliados RC	Part. afil x oficio/RS	Part. Afiliados con PEP RS	Part. Afiliados con PEP RC	Part. Activos por emer.
2020	319.811	148.596	158.005	1.321.425	24.026.912	23.362.083	1,33%	0,62%	0,68%	5,66%
2021	479.545	213.334	213.429	1.993.251	23.968.577	24.623.736	1,95%	0,89%	0,87%	8,09%

Fuente: MSPS, Oficio 2023ER0033712 del 3 de marzo 2023.  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)



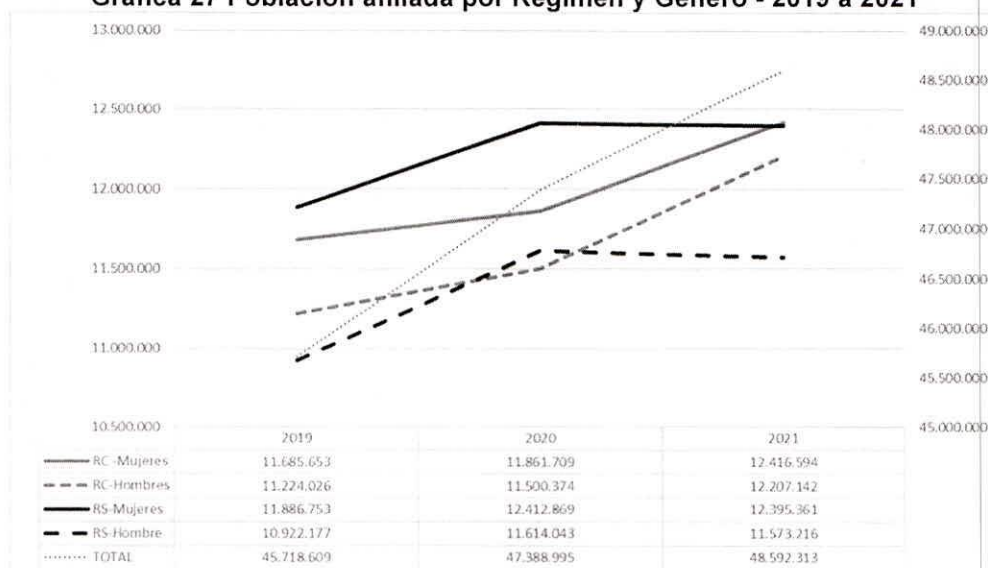
El aseguramiento en salud fue progresivo durante el periodo de pandemia; para la vigencia 2020, el porcentaje de cobertura (diciembre) fue del 97.78%, 2,57 p.p. más respecto del 2019; en 2021 se incrementó en 1,25 p.p. (99.03%).

**Gráfica 26 Cobertura de aseguramiento al SGSSS a nivel nacional y por régimen Vigencia 2019-2021**



Fuente: MSPS – BDU (2023).  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

En términos agregados por régimen y género, el aseguramiento fue progresivo durante las vigencias 2020 y 2021; donde la mayor cantidad de personas afiliadas son las mujeres. Al comparar por régimen y género, en las vigencias 2020 y 2021, se observó, para el segundo año de la pandemia (2021), una disminución en la cantidad de personas aseguradas en el régimen subsidiado (17.508 mujeres y de 40.827 hombres); mientras, en el régimen contributivo el comportamiento crece (554.885 mujeres y 706.768 hombres), como se detalla en el gráfico 2; esto puede ser explicado por otras razones como la “reactivación económica”, que buscaba formalizar el empleo, y mitigar los impactos económicos por el Covid-19 en las poblaciones vulnerables.

**Gráfica 27 Población afiliada por Régimen y Género - 2019 a 2021**


Fuente: MSPS (2023).

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

En relación con la financiación del SGSSS podemos decir que es tripartita, aporte de la Nación (Presupuesto General de la Nación y las Entidades Territoriales), y las contribuciones de los empleadores y los trabajadores (parafiscales); bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad y universalidad.

Estos recursos son gerenciados por la Administradora de los Recursos del SGSSS -ADRES-, entidad que durante las vigencias 2020 y 2021, reconoció y giro recursos a las Entidades Promotoras de Salud<sup>122</sup> y los prestadores de servicios de salud (públicos, privados y mixtos), para atender los gastos (servicios, medicamentos y tecnologías) de los afiliados

**Tabla 33 Apropriación definitiva y Pagado - Vigencias 2020 y 2021 Cifras en COP**

Año	Concepto del Rubro	Apropriación Definitiva	Total pagado desde 01 de enero al 31 de dic	% de Ejec.
2020	UPC - RC	24.113.387.588.127	23.806.347.816.452	98,73%
2021	UPC - RC	26.948.248.227.446	26.869.393.458.021	99,71%
2020	UPC-RS	24.384.384.146.064	24.375.750.906.973	99,96%
2021	UPC- RS	25.936.500.602.528	25.929.127.971.490	99,97%
Subtotal (RC+RS) 2020		48.497.771.734.191	48.182.098.723.425	99,35%
Subtotal (RC+RS) 2021		52.884.748.829.974	52.798.521.429.511	99,84%

Fuente: ADRES - Presupuesto de gastos.

122 Corresponde a las Organizaciones para la Articulación de Servicios de Salud -OASS- (LONDOÑO & FRENK; 1997).



El MSPS, para atender la crisis de la pandemia, realizó inversiones para ampliar la oferta de servicios de salud, dentro de los cuales se encuentran camas hospitalarias de cuidados intermedios y cuidados intensivos, la compra de ventiladores y monitores, la dotación de elementos de bioseguridad, la ampliación y reforzamiento de la capacidad de adecuaciones físicas y habilitaciones de prestadores, la financiación de la prestación de servicios de salud. En total, durante la vigencia 2020 se asignaron 826.848.393.600 COP

El gobierno nacional gestionó recursos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el fin de ejecutar el “Programa para Mejorar la Sostenibilidad del Sistema de Salud en Colombia con Enfoque Inclusivo”, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de salud a la población migrante de Venezuela no asegurada que demanda servicios de salud, teniendo como alcance la financiación de las atenciones de partos vaginales y cesáreas de mujeres venezolanas migrantes no aseguradas que demandan servicios de salud a las ESE para las vigencias 2021 y 2022, de aquí que se expidió la Resolución 1832 de 2021 asignando recursos por COP 28.949.159.000 a 14 entidades territoriales, así:

**Tabla 34 Giros Resolución 1832 de 2021**

E.T	V.r. Asignado y girado	% Part.
Cesar	4.000.000.000	13,8%
Norte de Santander	4.000.000.000	13,8%
La Guajira	3.626.641.000	12,5%
Arauca	3.205.240.000	11,1%
Bogotá, D.C.	2.793.574.000	9,6%
Antioquia	2.588.408.000	8,9%
Santander	1.741.074.000	6,0%
Cartagena. D:T	1.516.506.000	5,2%
Santa Marta, D.C	1.497.785.000	5,2%
Magdalena	1.068.309.000	3,7%
Cundinamarca	1.042.821.000	3,6%
Bolívar	727.635.000	2,5%
Barranquilla	674.226.000	2,3%
Atlántico	466.940.000	1,6%
Total	28.949.159.000	100,0%

Fuente: MSPS (2023)-Resolución 1832 de 2021.

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

En virtud del Decreto 417 de 2020<sup>123</sup>, mediante la expedición del Decreto 444 de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo propósito era atender las necesidades de recursos para la atención en salud que demandaría el Covid-19 para ello se realizaron acciones dirigidas a toda la población residente en el país, indistintamente del género al cual estas pertenezcan.

Dentro de los cuales se encuentran la contratación, suscripción y ejecución de 9 contratos, con el objeto: *“Adquisición de dotación biomédica para atender la emergencia ocasionada por la pandemia del COVID-19.”* y un alcance que: *“Comprende la adquisición de ventiladores para fortalecer la capacidad instalada de Unidades de Cuidados Intensivo en todo el territorio nacional.”*, los cuales fueron distribuidos en 32 Entidades Territoriales las cuales a su vez asignaron los ventiladores a 254 entidades beneficiarias dentro de sus territorios.

Otra acción para mitigar los efectos del COVID 19, ejecutada mediante Resolución 753 del 14/05/2020, del MSPS, fue la asignación y transferencia por 213,492,727,000 COP a 504 ESE del orden territorial y mediante Resolución 2017 del 09/11/2020 y modificatoria 2276 del 07/12/2020, del MSPS, se efectuó una asignación y ordenó una transferencia adicional por valor de 260,556,837,820 COP a 513 ESE del orden territorial, y 6 ET previamente definidas, con el propósito de brindar apoyo a la financiación de las obligaciones con el talento humano tanto de planta como de contrato surgidas en la operación corriente de la vigencia 2020.

Por otro lado, frente al componente de *“Financiación Proyectos de Capacidad Instalada por Covid-19”*, el Comité Técnico Asesor del MSPS mediante la Resolución 1766 de 2020 del mismo ministerio, adelantó los trámites de evaluación de los proyectos presentados por las E.T del orden departamental o distrital, que contaban con concepto técnico de pertinencia y cumplían con los demás criterios de priorización definidos en la Resolución, la distribución de los recursos: *“Proyectos de Capacidad Instalada”*, se presentan de la siguiente forma:

**Tabla 35 Distribución recursos proyectos de capacidad instalada (FOME)**  
**Cifras en COP**

Resolución	Tipo de Inversión	Cant. de Proyec.	Valor asignado	Valor girado
Res 1940 de 2020	Proyectos de dotación	119	82.302.681.955	82.302.681.955
	Proyectos de infraestructura	1	3.797.255.013	3.797.255.013
	Proyectos Mixtos	7	21.579.719.154	21.579.719.154
Subtotal Res 1940 de 2020		127	107.679.656.122	107.679.656.122

<sup>123</sup> Decreto 417 de 2020, *“Por el cual se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*



Resolución	Tipo de Inversión	Cant. de Proyec.	Valor asignado	Valor girado
Res. 2296 de 2020	Proyectos de dotación	10	6.280.970.217	6.280.970.217
	Proyectos de infraestructura	2	3.132.586.711	3.132.586.711
	Proyectos Mixtos	2	2.906.786.950	2.906.786.950
Subtotal Res 2296 de 2020		14	12.320.343.878	12.320.343.878
Total General		141	120.000.000.000	120.000.000.000

Fuente: MSPS 2023.

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Como mecanismo para medir, supervisar y notificar el avance de la meta 1.3 (Aseguramiento en salud), se estableció una base de datos (Base de Datos Única de Afiliados -BDUA-) en la cual se registra la cantidad de afiliados (totales) al SGSSS, incluyendo las novedades (retiros por fallecimiento, multi afiliación, duplicados y suspendidos).

Esta base de datos, aunque tiene la variable (distinción entre mujeres y hombres), es un factor indiferente para afiliar a las personas al sistema de salud, en el entendido que, la salud es *“uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”* (WHO 1946)<sup>124</sup> y el SGSSS se rige por el principio de universalidad, por el cual *“los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida;”*<sup>125</sup> por lo que la política de aseguramiento en salud es neutra en materia de género.

Finalmente, las acciones implementadas, tanto ordinarias como extraordinarias, por el sector administrativo de salud para alcanzar la meta ODS 1.3 durante la pandemia fueron eficaces para mantener e incrementar el aseguramiento en salud, inclusive, se ha logrado la meta prevista para 2030 (99% población asegurada), teniendo en cuenta los datos registrados a 2021 (Grafico 1 - Cobertura de aseguramiento al SGSSS a nivel nacional y por régimen).

Si bien, se presentan diferencias en las cantidades de asegurados por género, estos datos son el resultado de la composición poblacional por esta categoría, sin que esto produzca un efecto en la política de vinculación al SGSSS, teniendo en cuenta que la afiliación en salud se caracteriza por ser universal, solidaria y neutra; sin algún tipo de distinciones.

<sup>124</sup> World Health Organization (1946). *Act of Constitution*. <https://ap.p.s.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>. (8 de mayo de 2023).

<sup>125</sup> Congreso de la Republica Colombia (2015). Ley 1751: *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*.

- **Cobertura de población ocupada afiliada a ARL y personas cotizantes activas a pensiones**

El Ministerio de Trabajo, como una de las entidades gubernamentales responsables del cumplimiento de la meta ODS 1.3, implementó acciones que buscaban aumentar el número de personas ocupadas afiliadas al SGRL y aumentar el porcentaje de personas que cotizan al sistema de pensiones en Colombia para contribuir a mejorar la calidad de vida, salud y la seguridad de los trabajadores en el país, y así reducir los índices de pobreza.

Durante la pandemia, se establecieron varias acciones y regulaciones para brindar apoyo a la población afectada por la crisis. Una de las más significativas es la Ley 2155 de 2021, que tiene como objetivo adoptar un conjunto de medidas fiscales que trabajan de manera coordinada en áreas como gasto público, austeridad y eficiencia del Estado, combate a la evasión fiscal, ingresos y sostenibilidad financiera. Estas medidas están dirigidas a mantener y fortalecer el gasto social, así como a contribuir a la recuperación económica, la creación de empleo y la estabilidad fiscal del país. El propósito principal es proteger a los sectores más vulnerables de un aumento en la pobreza, preservar el tejido empresarial y fortalecer la confianza en las finanzas públicas. Además, se implementarán las medidas presupuestarias necesarias para garantizar su efectiva aplicación.

Para el examen de la eficacia de la presente auditoría de desempeño no se tomó como estudio el presupuesto asignado específico por parte del Gobierno Nacional, si no la cobertura y el recudo realizado por los empleadores al SGRL reportados por las Administradoras de Riesgos Laborales, puesto que su financiación no se hace con recursos estatales sino con los recursos parafiscales. Para el caso del indicador de la meta 1.3.2 y para el indicador 1.3.3 se analizó y evaluó la cobertura de los cotizantes activos al Sistema General de Pensiones, ya que la financiación de las pensiones depende principalmente de los aportes de empleadores y trabajadores.

#### **Indicador de la meta 1.3.2 “Porcentaje de personas ocupadas afiliada al SGRL”.**

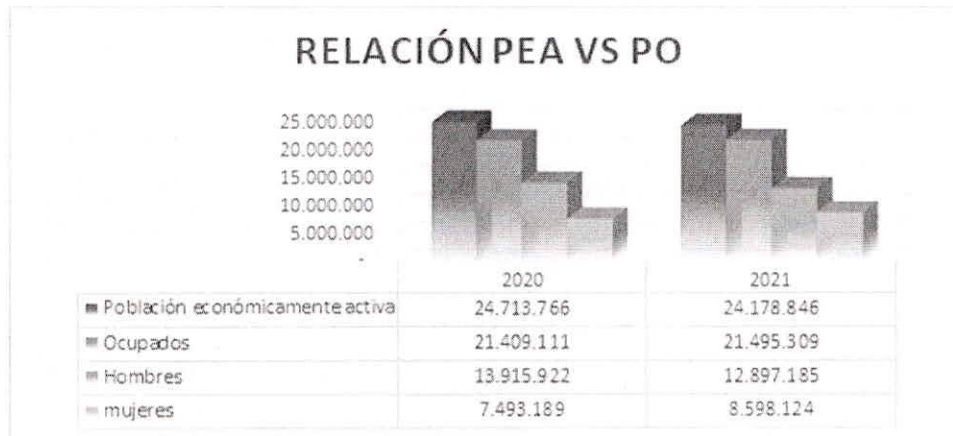
El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de su Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud y Riesgos Laborales, ha reportado información sobre la relación de la población económicamente activa con respecto a la población ocupada durante los periodos de 2020 y 2021. Esta información ha sido diferenciada por género para una mayor comprensión de la situación actual en el mercado laboral.



Según los datos reportados, la relación de la población económicamente activa con respecto a la población ocupada ha sido diferente para hombres y mujeres durante estos dos años. En 2020 la población económicamente activa masculina representó el 65% de la población ocupada, mientras que la población económicamente activa femenina representó el 35%. En el año 2021, esta relación se mantuvo en un 60% para los hombres y un 40% para las mujeres.

Estos datos muestran que, aunque la brecha de género en el mercado laboral ha decrecido en un 5% durante el 2021, dado que se redujo en -1.018.737 hombres afiliados y aumentó en 1.104935 de mujeres afiliadas al SGRL, todavía existe una clara disparidad en la participación de hombres y mujeres en la fuerza laboral.

**Gráfica 28 Relación Población Económicamente Activa vs Población Ocupada y trabajadores afiliados al SGRL diferenciado por Género**



Fuente: Ministerio de salud y protección social

Elaborado: Equipo Auditor

**Gráfica 29 Población afiliados al SGRL por Género**

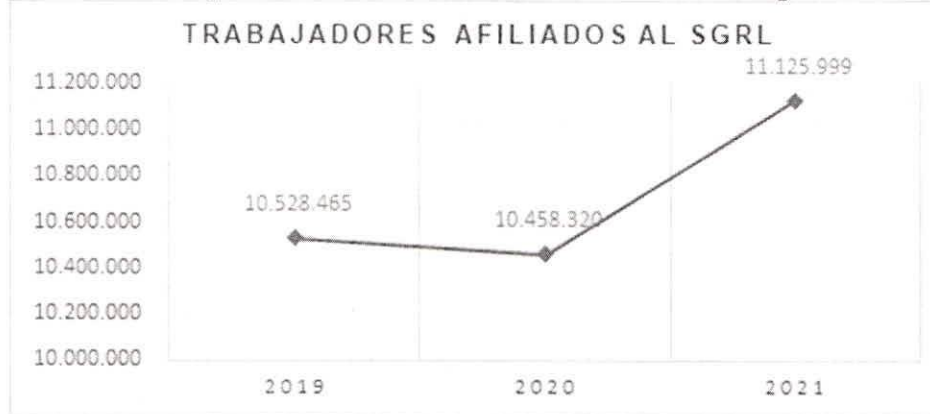


Fuente: Ministerio de salud y protección social

Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

El Ministerio de Salud y Protección Social ha informado sobre la cantidad de trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales en los años 2019, 2020 y 2021. Según los datos proporcionados por la entidad, al cierre de la vigencia 2019, había un total de 10.528.465 trabajadores afiliados al SGRL. Para el año 2020, el número de afiliados se redujo ligeramente a 10.458.320, pero para el año 2021, se registró un aumento significativo con un total de 11.125.999 trabajadores afiliados.

**Gráfica 30 Trabajadores Afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales**



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

La gráfica presentada muestra la evolución del número de trabajadores afiliados al SGRL en los años 2019, 2020 y 2021. En primer lugar, se observa una disminución del número de personas afiliadas entre 2019 y 2020, con una reducción de 70.145 personas afiliadas, lo que representa una disminución del 0.67%.

Esta disminución pudo deberse a diversos factores, como la situación económica del país, la pandemia y la contracción del mercado laboral en algunos sectores. Sin embargo, es importante destacar que esta reducción no fue significativa en términos absolutos, y que el número de trabajadores afiliados al SGRL se mantuvo en un nivel relativamente estable.

En segundo lugar, se evidencia que entre 2020 y 2021, el número de personas afiliadas al SGRL aumentó en 667.679, lo que representa un aumento del 6.38%. Este incremento puede ser interpretado como una señal positiva, ya que indica que más personas están recibiendo protección y seguridad en sus lugares de trabajo.

Es importante destacar que, la afiliación al SGRL es fundamental para garantizar la protección de los trabajadores en caso de accidentes o enfermedades relacionadas con su trabajo. Por lo tanto, el hecho de que haya un mayor número de trabajadores



afiliados en 2021 es una buena noticia para la salud y bienestar de los trabajadores en Colombia.

En conclusión, la gráfica muestra una tendencia positiva en el número de personas afiliadas al SGRL en Colombia, con un aumento significativo entre los años 2020 y 2021. Sin embargo, es necesario seguir trabajando en políticas y programas que promuevan la afiliación al SGRL, especialmente en sectores informales o con empleos precarios donde a menudo los trabajadores no tienen acceso a esta protección. La protección y seguridad de los trabajadores debe ser una prioridad para garantizar un ambiente laboral seguro y saludable para todos.

Ahora bien, con respecto al porcentaje de cobertura frente a la población ocupada se evidencia lo siguiente:

**Gráfica 31 Porcentaje de cobertura al Sistema General de Riesgos Laborales**



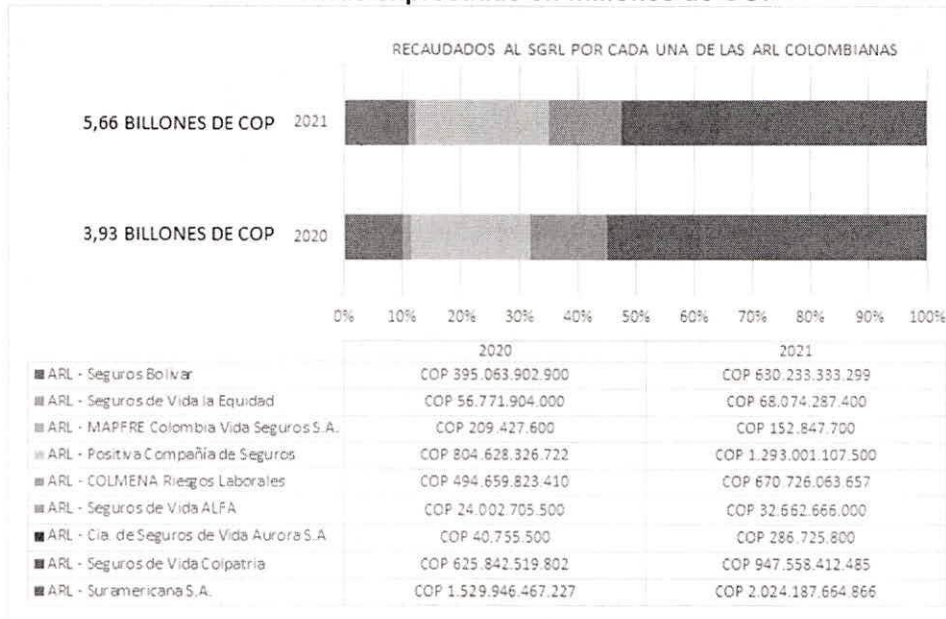
Fuente: Ministerio de salud y protección social  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Durante estos años, el porcentaje de cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia ha experimentado un aumento significativo. En el año 2019, el porcentaje de cobertura de personas afiliadas al SGRL cerró su vigencia con un 46.26% de cobertura frente a la población ocupada<sup>126</sup>. Posteriormente, en la vigencia 2020, se incrementó en un 2.59% para un total de cobertura del 48.85%. Y en la vigencia 2021, el porcentaje de cobertura al SGRL incrementó en un 2.91%, alcanzando un porcentaje de 51.76% al cierre de esta.

<sup>126</sup> Ocupados (O): son las personas que durante el período de referencia se encontraban en una de las siguientes situaciones: 1. Trabajó por lo menos una hora remunerada en la semana de referencia. 2. Los que no trabajaron la semana de referencia, pero tenían un trabajo. 3. Trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora

La siguiente grafica muestra los montos recaudados por parte de las empresas e independientes afiliados al SGRL para las vigencias 2020 y 2021.

**Gráfica 32 Recaudos del Sistema General de Riesgos Laborales por ARL**  
Cifras expresadas en millones de COP



Fuente: información suministrada por la DIARI  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Una de las acciones más representativas que impactan el indicador de la meta 1.3 y mitigan los efectos de la pandemia fueron los Decretos 488 y 500 de 2020 (marzo) "Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter privado y público", que disponen que el 2% "para actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COVID-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja".



**Gráfica 33 Recaudos al SGRL por concepto de los Decretos 488 y 500 de 2020**  
**Cifras expresadas en millones**

Decreto	Porcentaje Asignado	Concepto	2020	2021
488 de 2020 500 de 2020	2.00%	Emergencia por COVID-19 del 2%.	78,623,316,653 COP	113,337,662,174 COP
TOTAL VIGENCIAS 2020 Y 2021			191,960,978,827 COP	
1562 de 2012	5.00%	actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas	196,558,291,633 COP	196,558,291,633 COP

Fuente: información suministrada por la DIARI  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

En consecuencia, es importante destacar que la cifra total de los recaudos disponibles para mitigar los efectos causados por la emergencia del COVID-19 durante las vigencias del 2020 y 2021 fue de 191.960'978.827 de COP con recursos parafiscales.

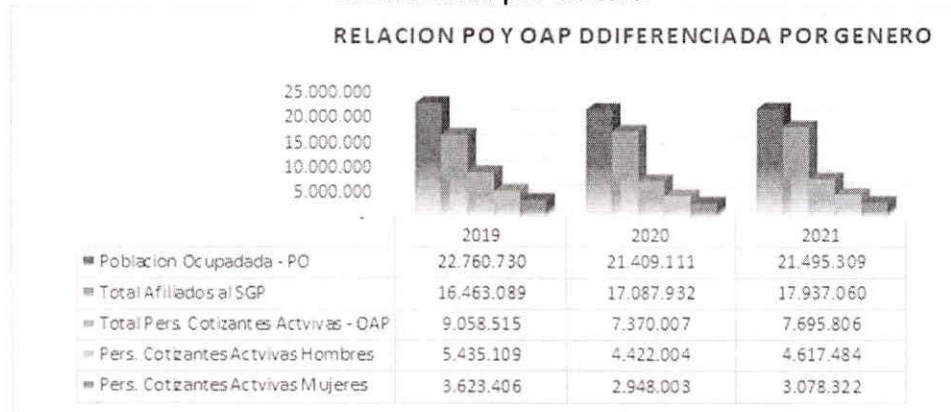
### **Indicador de meta 1.3.3. “Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones”**

A continuación, se muestra la relación de personas activas cotizantes al Sistema General de pensiones -SGP, respecto de la población ocupada durante los periodos 2019, 2020 y 2021, información que ha sido diferenciada por género para una mayor comprensión de la situación en el mercado laboral.

Es importante destacar que el Sistema General de Pensiones - SGP es una herramienta fundamental para garantizar la protección social de los trabajadores en la vejez, así como en casos de invalidez o fallecimiento. En este sentido, las cifras del número de cotizantes al sistema de pensiones son un indicador relevante para analizar la situación de la seguridad social en un país.

Según la gráfica para el año 2019 el total de personas cotizantes activas al SGP fue de 9.058.515 esto representa el 55.02% del total de los afiliados.

**Gráfica 34 Relación Población Ocupada Y Población Ocupada Cotizante diferenciada por Genero**



Fuente: DIARI - CGR fecha a corte 31 de diciembre 2021  
 Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

En el año 2020, la población total de afiliados al sistema de pensiones en el país fue de 17.087.932 personas. Sin embargo, solo el 43.13% de esta población se encontraba cotizando<sup>127</sup> y activa<sup>128</sup> al SGP en ese año. Esto significa que un 11.89% de la población que en algún momento cotizó, ya no lo hace; esto puede deberse a varios factores, como el aumento del desempleo debido a la pandemia y/o la informalidad laboral.

En el año 2021, el número de cotizantes al SGP aumentó a 7.695.806, lo que representa un incremento leve del 1.04% en comparación con el año anterior.

Estos datos reflejan una realidad preocupante en términos de seguridad social en el país, reflejada en la inestabilidad de los afiliados en cuanto a la densidad de sus cotizaciones. Es necesario fortalecer las políticas públicas dirigidas a mejorar el acceso y la calidad del empleo, así como a fomentar la cultura de la previsión social entre los trabajadores. De esta manera, se podría mejorar la tasa de cotizantes activos al sistema de pensiones y garantizar una mejor protección social para los trabajadores en la etapa de la vejez.

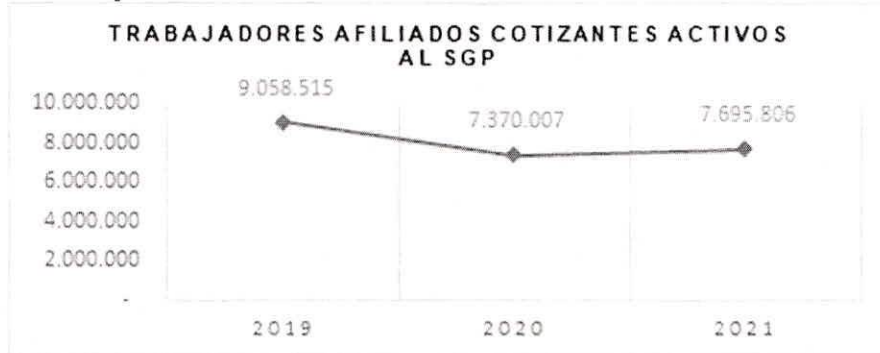
La gráfica 17 muestra la evolución del número de trabajadores afiliados cotizantes activos al Sistema General de Pensiones en Colombia durante los años 2019, 2020 y 2021. Esta cifra es un indicador importante del mercado laboral y de la protección social en el país.

127 **Afiliado Cotizante:** Persona que ha cotizado o por quien cotizaron en el mes de corte.

128 **Afiliado Activo:** Persona que ha cotizado o por quien cotizaron en los últimos seis meses a la fecha de corte



**Gráfica 35 Trabajadores afiliados cotizantes activos al Sistema General de Pensiones**



Fuente: SFC Y DIARI - CGR  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

En primer lugar, se puede apreciar una notable reducción en el número de personas activas que cotizan durante el 2020; se registró una disminución de 1.688.508 trabajadores cotizantes, lo que representa una caída del 18.64% en comparación con el año anterior.

Esta reducción en la población cotizante activa puede tener múltiples factores que contribuyeron a esta disminución. Es posible que gran parte de los trabajadores hayan perdido sus empleos debido a situaciones económicas adversas debido a la pandemia y/o la reducción de la demanda laboral en ciertos sectores. También es posible que algunos individuos hayan optado por otras alternativas de protección social o estén ejerciendo actividades informales que no les exijan cotizar a un sistema de pensiones.

Es importante destacar que esta reducción en el número de personas cotizantes activas puede tener implicaciones para el SGP en Colombia. Un menor número de cotizantes implica una base más estrecha de financiamiento para el sistema de pensiones, lo que podría generar desafíos en la sostenibilidad y el pago de las pensiones futuras.

En segundo lugar, se observa que 2021, el número de trabajadores afiliados cotizantes activos al SGP aumentó ligeramente con respecto al año anterior. En este periodo, se registró un incremento de 325.799 personas cotizantes activas, lo que representa un aumento del 4.42%.

La recuperación en el número de personas cotizantes activas en el año 2021 puede indicar una cierta mejoría en el mercado laboral y una reactivación económica gradual después de los impactos negativos de la pandemia. No obstante, es importante tener en cuenta que este incremento es relativamente modesto en comparación con la disminución experimentada en el año anterior.

En resumen, la evolución del número de trabajadores afiliados cotizantes activos al sistema general de pensiones en Colombia muestra una reducción significativa en el año 2020 seguida de un ligero aumento en el año 2021. Estos cambios reflejan los desafíos y las dinámicas del mercado laboral, así como la importancia de promover la inclusión y la protección social a largo plazo.

Es importante destacar que, aunque estos números muestran una tendencia moderada positiva, aún existe una importante brecha en términos de acceso a la protección social en Colombia, ya que una proporción significativa de trabajadores informales y otros trabajadores no están cotizando al SGP. Por lo tanto, es necesario seguir trabajando en medidas que promuevan la formalización del empleo y el acceso a la seguridad social para todos los trabajadores del país.

Respecto del porcentaje de cobertura frente a la población ocupada cotizante se evidencia lo siguiente:

**Gráfica 36 Porcentaje de cobertura al Sistema General de Pensiones**



Fuente: SFC Y DIARI - CGR  
Elaboró: CGR - Equipo Auditor (2023)

Se observa en la gráfica que para el 2019, el porcentaje de cobertura de personas cotizantes activas al SGP cerró su vigencia en un 39.80% frente a la población ocupada, lo que evidencia que aún existía una importante proporción de trabajadores sin acceso a la protección social en el país.

Se observó que durante el periodo auditado 2020 se ratifica un 34.42% de la población ocupada se encontraba cotizando al SGP en Colombia lo que representa una disminución del 5.37% con respecto a 2019.

En la vigencia 2021, se registró y ratifica un aumento moderado en el porcentaje de cobertura al SGP, con un incremento del 1.38% para alcanzar un porcentaje de cobertura del 35.80% al cierre de este periodo.



En cuanto a la reducción de las brechas de género, el Ministerio de Trabajo ha fortalecido la promoción de la igualdad de oportunidades y el acceso al empleo, especialmente para las mujeres. Durante la pandemia, se implementaron acciones y normas para apoyar a la población afectada por la crisis. Una de las más relevantes con perspectiva de género es la Ley 2125 de 2021, en el cual se establecen incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones - "Ley creo en ti".

Por otra parte, el Ministerio de Trabajo, cabeza de la política laboral en el país viene incorporando progresivamente tal enfoque de género en la planificación y gestión pública a su cargo, desplegando la política en tres ejes:

1. Territorialización (Direcciones Territoriales)
2. Transversalización (IVC Erradicación violencias – trabajo sexual)
3. Sellos de Gestión en Igualdad de Género.

Además de estas acciones implementadas, se destacan la creación de programas de formación y capacitación para mujeres en sectores no tradicionales, la implementación de medidas para prevenir y combatir el acoso laboral y sexual, y la promoción de la igualdad salarial, entre otras iniciativas impulsadas por el Ministerio de Trabajo.

Cabe destacar que, aunque no se realizaron ajustes presupuestarios específicos para las metas ODS 1.3.2 y 1.3.3 en el contexto de la pandemia, se implementaron medidas concretas para mitigar el impacto de la crisis en el mercado laboral y en la seguridad social de las personas trabajadoras.

Durante la pandemia de COVID-19, el Ministerio de Trabajo y la Dirección de Riesgos Laborales llevaron a cabo diversas acciones para mitigar el impacto en el ámbito laboral, como tres eventos de capacitación a nivel nacional para socializar la *"Guía para las Buenas Prácticas en el Ámbito Laboral, del Sector Salud, en el Marco de la Emergencia por la Pandemia de Enfermedad por COVID-19"*. Es importante destacar que, aunque se incorpora una perspectiva de género en el seguimiento de esta política pública, esta no se materializa de manera específica.

Para el 2020, la meta para la cobertura en el *"Porcentaje de personas ocupadas afiliadas al SGRL"* fue del 46.11%, y del análisis efectuado sobre el indicador de la meta 1.3.2, se evidencia un cumplimiento del 106%, cerrando la vigencia con un 48.85%. y para el 2021, el gobierno fijó una meta del 46.4%, logrando un cumplimiento del 112% al finalizar el período auditado, alcanzando un total del 51.76% para una cobertura total de 11.125.999 personas. Estos resultados indican la eficacia de las acciones y recursos implementados para el cumplimiento del ODS

1, particularmente en su indicador 1.3.2 como en la mitigación del impacto causado por Covid-19.

En cuanto al indicador 1.3.3, que corresponde a la cobertura del *“Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones”*, se estableció una meta del 39.5% para el año 2020; sin embargo, se evidencia un cumplimiento del 87%, lo que representa una cobertura total del 34.42%. Con relación al año 2021, la meta establecida fue del 40.3%, pero al finalizar el período auditado, se alcanzó un porcentaje del 35.8%, con un total de cobertura de cotizantes activos al Sistema General de Pensiones de 7.695.806 personas con un cumplimiento de 89%. Estos resultados indican que las acciones implementadas fueron eficaces para el cumplimiento del ODS 1, particularmente en su indicador 1.3.3., a pesar de no haber alcanzado el 100% de las metas establecidas.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, estableció metas tanto para el cumplimiento de los ODS como para la cobertura en el *“Porcentaje de personas ocupadas afiliada al SGRL”* en Colombia, enfocándose en hombres y mujeres trabajadores.

Para el 2020, la meta establecida fue del 46.11%, y de acuerdo con los documentos y análisis realizados por la CGR sobre el indicador de la meta 1.3.2, se observa un cumplimiento del del 48.85%. Para el 2021, la meta era del 46.4%, logrando un resultado del 51.76% para una cobertura total de 11.125.999 personas. Estos resultados indican un grado de eficacia respecto a las metas, y su relación particular con el indicador 1.3.2, por parte del gobierno de Colombia.

En cuanto al indicador 1.3.3, que corresponde a la cobertura del *“Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones”*, se estableció una meta del 39.5% para el año 2020. Según los documentos analizados por la CGR, se evidencia un cumplimiento del 87%, lo que representa una cobertura total del 34.42%. Con relación al año 2021, la meta establecida fue del 40.3%, pero al finalizar el período auditado, se alcanzó un porcentaje del 35.8%, con un total de cobertura de cotizantes activos al Sistema General de Pensiones de 7.695.806 personas con un cumplimiento de 89%. Estos resultados indican una INEFICACIA de las acciones y recursos implementados para el cumplimiento del ODS 1, particularmente en sus indicadores 1.3.3.



## 6. CONCLUSIONES

En la ejecución de la auditoría de desempeño se observó en los programas auditados, por sector, relacionados con la atención de reducción de pobreza en al menos el 50 % e implementación de sistemas de protección social, que se adoptaron por parte de las Entidades auditadas estrategias y acciones que inciden directa e indirectamente con el cumplimiento de los ODS 1.2 y 1.3., con un avance en la inclusión de la perspectiva de género, determinando acciones con prelación y/o dirigidas a las mujeres en condición de vulnerabilidad.

Los mecanismos de medición, monitoreo y evaluación de los avances hacia las metas ODS 1, 2 y 3 en Colombia muestran deficiencias en su eficacia. Existen informes de avance anuales, seguimiento trimestral y reportes nacionales voluntarios, pero se evidencia una falta de uniformidad y homogeneidad en la evaluación de los indicadores. Además, la pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto negativo en la implementación de los ODS, particularmente en los ODS 1, 2 y 4.

El Gobierno de Colombia ha realizado esfuerzos para fortalecer los vínculos entre la planificación y la financiación para el desarrollo sostenible. Se ha diseñado un Marco Nacional Integrado de Financiación y se ha trabajado en la identificación y asociación de los recursos del Presupuesto General de la Nación con las metas globales de los ODS. Sin embargo, es necesario seguir impulsando estrategias financieras que permitan monitorear y acelerar los esfuerzos para alcanzar los ODS, especialmente en relación con las metas ODS 1.2 y 1.3.

Si bien se han formulado por el gobierno nacional políticas públicas encaminadas a la eliminación de la pobreza en el foco de género y se han apalancado estratégicas en el marco de la pandemia Covid 19, es una realidad que la desigualdad de la mujer con respecto al hombre continua y la feminización de la pobreza sigue en aumento, por tanto, aún es un reto del gobierno nacional desarrollar intervenciones directas que impacten los indicadores, como una evaluación permanente de las políticas, planes y programas implementados, que requieren además una evaluación de impacto y efectividad de acuerdo con las realidades que incrementan esta brecha de género, con factores como el uso del tiempo, violencia de género, desempleo, brechas salariales, entre otros, e incorporar las garantías estatales necesarias para alcanzar la igualdad entre los desiguales.

En los sectores Agropecuario y de Vivienda es necesario que el gobierno nacional haga mayores esfuerzos para que los programas implementados se lleven a cabalidad, en el sentido de implementar medidas para que los posibles beneficiarios tengan mayor acceso a la información y se eliminen o disminuyan en las zonas rurales las restricciones de medios tecnológicos y de conectividad, entre otros.

En lo relacionado con la pobreza monetaria, aunque las transferencias monetarias fueron una estrategia para contrarrestar la pronunciada caída de los ingresos laborales no lograron revertir los índices de pobreza ni la pérdida de ingresos del empleo; no obstante, fueron medidas que sirvieron en su momento para mitigar los efectos de la pandemia por Covid 19.

Los programas para la primera infancia se vieron empañados en algunos casos por la falta de monitoreo y seguimiento, sobre todo los relacionados con talla y peso, temas nutricionales que son de suma importancia en esta población tan vulnerable.

Aunque Colombia ha avanzado muchísimo en las afiliaciones al Sistema de Seguridad Social en salud, pensiones y riesgos laborales, aún no hemos llegado a la universalización, ni a la cifra deseada de cobertura.

Si bien hubo una gran inversión de recursos para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, y un incremento de la asignación por vigencia, esta inversión fue insuficiente, ya que no alcanzaron las metas de aumento de cobertura proyectadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” para finales de 2020 y 2021.

Finalmente se puede decir que los índices de pobreza monetaria y multidimensional, disminuyeron en la vigencia 2021 con la reactivación económica, con respecto a la vigencia 2020.

En resumen, a pesar de los avances logrados en la implementación de los ODS, se identifican áreas de mejora, especialmente en la integración de la perspectiva de género y enfoque diferencial. Sin embargo, se observaron acciones de gobierno para enfrentar los desafíos planteados por la pandemia y continuar avanzando hacia un desarrollo sostenible y equitativo. Es fundamental seguir fortaleciendo las políticas públicas y acciones en línea con los ODS para asegurar un futuro sostenible para todos los colombianos



## APÉNDICES Y ANEXOS

## **ANEXO No 1 MATRIZ DE PLANIFICACIÓN**

**(Ver anexo en archivo Excel)**



## ANEXO No 2

### **Metodología para la selección de la muestra de entidades del orden nacional a auditar**

Teniendo en cuenta que la Guía de Auditoría de Desempeño define algunas técnicas para realizar el muestreo, entre ellas la muestra estadística no probabilística intencional, la selección de los sujetos de control a vincular en la presente auditoría, se realizó bajo esta técnica y se determinó de acuerdo con los siguientes criterios:

La relación de entidades del orden nacional vinculadas con el ODS 1.

La definición en el documento CONPES 3918 de 2018, estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, de entidades del orden nacional, con responsabilidad frente a la consecución de las metas del ODS 1, según el rol asignado como entidad “líder” o “acompañante”, considerándose de importancia la vinculación para el asunto a auditar de la mayoría de ellas.

Con fundamento en la técnica de diagnóstico de Análisis de stakeholder, se realizó el análisis de funciones desarrolladas, roles definidos como actores que interactúan desde diversos ámbitos, se consideró el interés y la prioridad alta de la entidad para la auditoría de desempeño.

El desarrollo del proceso auditor se centró en la selección de once (11) entidades del orden nacional, así:

Departamento Nacional de Planeación - Presidente y Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional para el alistamiento e implementación de la Agenda 2030 y sus ODS, con funciones de coordinación, articulación, comunicación y difusión, entre otras.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (PROSPERIDAD SOCIAL)

Departamento Nacional de Estadísticas (DANE)

Ministerio de Educación Nacional.

Unidad de Alimentos para Aprender - UApA

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Ministerio de Salud y Protección Social.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (manejo de recursos)

Ministerio de Trabajo

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual depende del Departamento Administrativo de Presidencia y que lidera el tema de género

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.

Unidad de Pensiones y Parafiscales -UGP.P.-



## **ANEXO No 3**

### **MARCO NORMATIVO PARA LA IMPLEMENTACION Y AVANCE DEL ODS1**

#### Marco Institucion General Normativo ODS

CONPES 150 DE 2012 – DNP - METODOLOGÍAS OFICIALES Y ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA: i) la metodología para medición de la pobreza por insuficiencia de ingresos, ii) la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, iii) las fuentes de información para realizar las estimaciones; y iv) el arreglo institucional para la realización de las mediciones, su validación y la oficialización periódica de los resultados.

CONPES 3918 DE 2018 – DNP - ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS) EN COLOMBIA: Definir la estrategia de implementación de los ODS en Colombia, estableciendo el esquema de seguimiento, reporte y rendición de cuentas, el plan de fortalecimiento estadístico, la estrategia de implementación territorial y el mecanismo de interlocución con actores no gubernamentales

LEY 1955 DE 2019 - PND 2018-2022 - ARTÍCULO 1. OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", que se expide por medio de la presente Ley, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo

#### Normas con Enfoque de Género

CONPES 4080 DE 2022 – DNP - POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES: HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PAÍS

CONPES 4098 DE 2022 – DNP - POLÍTICA PARA IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA.

CONSTITUCIÓN DE 1991. ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTÍCULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio

alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia

LEY 51 DE 1981 "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (Cedaw)"

LEY 82 DE 1993 "normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia"

LEY 248 DE 1995 "Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. (Convención en Belém do Pará, Brasil)"

LEY 294 DE 1996 "normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, reformado parcialmente por la Ley 575 de 2000"

LEY 581 DE 2000 "adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público"

LEY 599 DE 2000 CÓDIGO PENAL COLOMBIANO

LEY 984 DE 2005 "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer"

LEY 1023 DE 2006 "Se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones, adicionada con la Ley 1187 de 2008"

LEY 1257 DE 2008 "normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres"

LEY 1413 DE 2010 "inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas"

LEY 1496 DE 2011 "Igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones"

Ley 2172 de diciembre 29 de 2021: Dictó medidas de acceso prioritario a los programas de vivienda digna a las mujeres víctimas de violencia de género extrema y otras disposiciones.

LEY 2069 DE 2020 "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia".  
ARTÍCULO 1. CREACIÓN DE PATRIMONIO AUTÓNOMO. Crear un patrimonio autónomo que servirá de vehículo para promover, financiar y apoyar el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres en Colombia, el cuál será administrado por la -sociedad fiduciaria de naturaleza pública que designe el Departamento



Administrativo de la Presidencia de la República. ARTÍCULO 2. OBJETO DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO. El patrimonio autónomo tendrá por objeto la financiación, la inversión y la asistencia técnica destinada a promover, financiar y apoyar el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres en Colombia

LEY 2114 DE 2021 “Por medio de la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial, se modifica el artículo 236 y se adiciona el artículo 241A del código sustantivo del trabajo, y se dictan otras disposiciones”. ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto ampliar la licencia de paternidad, crear la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial modificar el artículo 236 y adicionar el artículo 241A del Código Sustantivo del Trabajo y dictar otras disposiciones. ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: LEY 2125 DE 2021 -... POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA CREACION, FORMALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS LIDERADAS POR MUJERES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - "LEY CREO EN TI". ARTICULO 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es establecer incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, y la creación de una Política Pública para el emprendimiento femenino, a fin de incrementar su capacidad productiva, participación en el mercado, y exaltar su contribución en el desarrollo económico y social del país.

LEY 2115 DE 2021 “garantías de acceso a servicios financieros para mujeres y hombres cabeza de familia, se adiciona la Ley 82 de 1993 modificada por la ley 1232 de 2008 y se dictan otras disposiciones”

LEY 2117 DE 2021 “adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, estableció medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación”

LEY 2125 DE 2021 “Incentivos para la creación, formalización y fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres y se dictan otras disposiciones - Ley creo en ti”

LEY 2141 DE 2021 “modificó los artículos 239 y 240 del CST con el fin de darle protección a la mujer embarazada”

DECRETO 1630 DE 2019 “sustituyó el Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social relativo a las mujeres víctimas de violencia”

DECRETO 810 DE 2020 “Por el cual se crea el patrimonio autónomo para el emprendimiento, la formalización y el fortalecimiento empresarial de las mujeres, con el fin de mitigar los efectos de la Emergencia Social, Económica y Ecológica”.



DECRETO 1710 DE 2020 "Por el cual se adopta el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública y se dictan disposiciones para su implementación". ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente decreto tiene por objeto adoptar el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de coordinación interinstitucional del orden nacional, departamental, distrital y municipal, para la respuesta técnica y operativa dirigida a (i) la promoción del derecho a una vida libre de violencia, (U) la prevención de esta, (iii) la atención, protección y acceso a la justicia a niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de la violencia por razones de sexo y género, y (iv) la gestión del conocimiento. ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las disposiciones previstas en el presente decreto, serán de obligatorio cumplimiento para las autoridades e instituciones públicas, incluidos los niveles técnicos y operativos, descentralizadas administrativamente, desconcentradas, de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal, en el marco de las obligaciones nacionales e internacionales.

RESOLUCION 050 DE 2021 (Ministerio de Salud y Protección Social) "Por la cual se modifica la Resolución 1841 de 2013, en el sentido de adoptar el capítulo indígena para los pueblos y comunidades indígenas de Colombia como parte integral del Plan Decenal de Salud Pública – PDSP 2012-2021". ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 1 de la Resolución 1841 de 2013 el cual quedará así: "Artículo 1. Plan decenal de salud pública. Adóptese el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021 el cual será de obligatorio cumplimiento tanto para los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS, como del Sistema de Protección Social, en el ámbito de sus competencias y obligaciones. Los demás actores y sectores que ejerzan acciones y funciones relacionadas con la intervención de los determinantes sociales de la salud concurrirán al desarrollo y cumplimiento de los objetivos, estrategias, metas y demás aspectos señalados en el mencionado Plan. El Plan Decenal de Salud Pública estará conformado por dos anexos técnicos, esto es. Plan Decenal de Salud Pública-PDSP 2012-2021 y Capítulo indígena para los pueblos y comunidades indígenas de Colombia, los cuales harán parte integral de la presente resolución". PARÁGRAFO. El capítulo indígena para los pueblos y comunidades indígenas de Colombia adoptado mediante este acto, constituirá un insumo fundamental para la formulación del siguiente Plan Decenal que, de implicar ajustes y complementariedades serán construidas en el marco de los espacios participativos de las comunidades indígenas a través de las organizaciones y sus representantes, en especial la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas".

RESOLUCION 4607 DE 2022 (Ministerio del Trabajo) "Por medio del cual se conforma una comisión denominada Grupo Élite de Inspección Laboral para la Equidad de Género". ARTÍCULO 1. CONFORMACIÓN. Conformar la Comisión denominada el Grupo Élite de Inspección Laboral para la Equidad de Género, integrada por las, les (los) Inspectoras (es) de Trabajo y Seguridad Social, pertenecientes a las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales, la Unidad de Investigaciones Especiales, y del Nivel Central del Ministerio del Trabajo, con conocimientos específicos para abordar inspecciones y actuaciones con enfoque diferencial derechos de las mujeres y de género con mirada territorial e interseccional, tendientes a prevenir y sancionar las conductas generadoras de violencia de



género conforme a ley, disminuir las brechas de género en el ámbito laboral y garantizar los derechos laborales de las, les trabajadoras (es).

DIRECTIVA PRESIDENCIAL DE 2020 “Instrucciones para implementar en cada uno de los cuatro componentes de la estrategia Compromiso Colombia, con el fin de fortalecer y privilegiar el empleo de las mujeres y su empoderamiento económico”

#### Normas Emergencia Sanitaria

CONPES 3999 DE 2020 – DNP - ESTRATEGIA DE RESPUESTA INICIAL ANTE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 SOBRE LA SALUD PÚBLICA, LOS HOGARES, EL APARATO PRODUCTIVO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS: Realizar el balance de las medidas de respuesta inicial más significativas del Gobierno nacional, definidas en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, con el fin de fortalecer la estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la crisis generada por el COVID-19 y promover la reactivación gradual de la economía.

CONPES 4023 DE 2021 – DNP - POLÍTICA PARA LA REACTIVACIÓN, LA REPOTENCIACIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE E INCLUYENTE: NUEVO COMPROMISO POR EL FUTURO DE COLOMBIA: La particularidad de la situación que creó la pandemia generada por la propagación del COVID-19 ha demandado un trabajo adicional de parte del Gobierno nacional para afrontar la crisis. En ese sentido, el presente lineamiento de política combina dos dinámicas indispensables para la reactivación del país. Por un lado, se destaca el esfuerzo presupuestal que ha hecho el país en términos de inversiones para inyectar recursos para dinamizar el crecimiento incluyendo a todos los territorios del país. Por otro, las entidades del Gobierno proponen un conjunto de acciones que acompañan dichas inversiones y que ayudan a crear las condiciones para lograr un crecimiento que sea más sostenible e incluyente en el largo plazo.

DECRETO 417 DE 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”. ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto

RESOLUCIÓN 385 DE 2020 (MSPS) “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”

RESOLUCIÓN 666 DE 2022 “Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, prorrogada por las Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, 222, 738, 1315, 1913 de 2021 y 304 de 2022” Con esta resolución se dio por terminado la pandemia, con el último plazo fijado hasta el 30 de junio de 2022”

#### Fuentes y Criterios aplicables a las Metas 1.2 y 1.3 ODS

CONSTITUCIÓN DE 1991. ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella ... La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos

LEY 100 DE 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. ARTICULO 1. Sistema de Seguridad Social Integral. El Sistema de Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.

El Sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta Ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

LEY 731 DE 2002, “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”. ARTICULO 28. Participación de las mujeres rurales en los planes, programas y proyectos de reforestación. En los planes programas y proyectos de reforestación que se adelanten en las zonas rurales, se deberá emplear por lo menos un 30% de la mano de obra de las mujeres rurales que en ellas habiten, quienes junto con la comunidad a la que pertenezcan, deberán ser consultadas por las autoridades ambientales sobre las plantas originarias existentes en la zona con el fin de asegurar una reforestación acorde con el ecosistema

Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. ARTICULO 3. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima



LEY 1581 DE 2012 “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”

LEY 1562 DE 2012 “Por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional”

LEY 1751 DE 2015 “Regula el derecho fundamental de la salud, este sistema se rige por el principio de universalidad “Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida”

LEY 1753 DE 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. ARTICULO 107 - Literal H. “Crear una Dirección de Mujer Rural que se encargará de desarrollar la Política Pública Integral de Mujer Rural”

LEY 1804 DE 2016 “Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones”. ARTICULO 2. Política de cero a siempre La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.

LEY 1876 DE 2017 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”

LEY 1900 DE 2018 “Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”. ARTÍCULO 2. Sin perjuicio de lo previsto en el Decreto número 902 de 2017, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras priorizará a las pobladoras rurales para el acceso a la tierra, formalización, adjudicación de baldíos nacionales y asignación de recursos para proyectos productivos, mediante la asignación de puntaje dentro de la metodología que para el efecto disponga la autoridad competente, otorgando el doble de puntuación para cada variable de clasificación a aquellos hogares rurales cuya jefatura resida en cabeza de una mujer campesina

LEY 2010 DE 2019 “Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”

LEY 2046 DE 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. ARTÍCULO 1. Objeto. El objeto de la presente ley consiste en establecer condiciones e instrumentos de

abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas

LEY 2060 DE 2020 “Por el cual se modifica el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios- PAP”. ARTÍCULO 6, Parágrafo 5. Cuando dentro de los empleados sobre los cuales se recibirá el aporte estatal se encuentren una o varias mujeres, la cuantía del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF corresponderá al número de empleados hombres multiplicados por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del SMMLV, más el número de empleadas mujeres multiplicado por hasta el cincuenta por por ciento (50%) del SMMLV

LEY 2071 DE 2020 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la, reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales”.

LEY 2155 DE 2021 “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”

LEY 2183 DE 2022 “Por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones”

DECRETO 1295 DE 1994 “con el fin de mejorar la protección y seguridad de los trabajadores. La implementación de estas medidas contribuye a la consecución de las metas establecidas en la política pública”

DECRETO 2923 DE 2011 “Por el cual se establece el Sistema de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

DECRETO 1084 DE 2015 (Prosperidad Social) “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”. ARTÍCULO 2.4.3.2.9. ORGANISMO NACIONAL RESPONSABLE DE LA ACREDITACIÓN. Por la naturaleza especial del servicio de bienestar familiar, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año.

DECRETO 780 DE 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”



DECRETO 1833 DE 2016 “Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”

DECRETO 902 DE 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”

DECRETO 2389 DE 2019 “Por la cual se definen los lineamientos generales para la operación del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) en el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT) y se adopta el formulario de afiliación y traslado del empleador al Sistema General de Riesgos Laborales”

DECRETO 064 DE 2020 “Por el cual se modifican los artículos 2.1.3.11, 2.1.3.13, 2.1.5.1, 2.1.7.7, 2.1.7.8 y 2.1.3.17, y se adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones”

DECRETO 218 DE 2020 “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender”

DECRETO 444 DE 2020 “Por medio del cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención en salud y los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”

DECRETO 458 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”. ARTÍCULO 1. Entrega de transferencias monetarias en el marco del estado de la emergencia sanitaria.

DECRETO 467 DE 2020 “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica”

DECRETO 470 DE 2020 “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 488 DE 2020 “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 500 DE 2020 “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 518 DE 2020 “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 532 DE 2020 “Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 533 DE 2020 “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 538 DE 2020 “Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 558 DE 2020 “Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. ARTÍCULO 1. Objeto. El presente Decreto Legislativo tiene como objeto adoptar medidas en el ámbito del Sistema General de Pensiones, para brindar mayor liquidez a los empleadores y trabajadores dependientes e independientes, y proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, que reciben un salario mínimo legal mensual vigente de una posible descapitalización de las cuentas de ahorro pensional que soportan el pago de su pensión. ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto Legislativo se aplicará a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, a los empleadores del sector público y privado, a los trabajadores dependientes e independientes, a los pensionados del Régimen de Ahorro Individual, en la modalidad de retiro programado, a COLPENSIONES y a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.

DECRETO 579 DE 2020 “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 582 DE 2020 “Por el cual se implementan medidas para proteger los derechos de los pensionados, los beneficiarios del Servicio Social Complementario BEPS y los beneficiarios del Programa de Subsidio al Aporte a Pensión – PSAP en el marco de la emergencia sanitaria”

DECRETO 639 DE 2020 “Por el cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF”

DECRETO 662 DE 2020 “Por el cual se crea el Fondo Solidario para la Educación y se adoptan medidas para mitigar la deserción en el sector educativo provocada por el



Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

DECRETO 676 DE 2020 “Por el cual se incorpora el COVID-19 como una enfermedad directa a la tabla de enfermedades laborales y se dictan otras disposiciones”.

DECRETO 677 DE 2020 “Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”. ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 2 del decreto legislativo 639 de 8 mayo del 2020, beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF. “Podrán ser beneficiarios del programa de apoyo al empleo formal – PAEF las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan con los requisitos

DECRETO 770 DE 2020 “Por el cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el pago de la prima de servicios, se crea el programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica”

DECRETO 796 DE 2020 “Por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad coronavirus COVID 19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”

DECRETO 801 DE 2020 “Por medio del cual se crea auxilio económico a la población cesante, en el marco del estado de emergencia sanitaria”

DECRETO 803 DE 2020 “Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19”

DECRETO 815 DE 2020 “Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. ARTÍCULO 5. Temporalidad del Programa de apoyo al empleo formal – PAEF, estará vigente por los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2020

DECRETO 1174 DE 2020 “Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente”.

DECRETO 1233 DE 2020 “Por el cual se modifica el Decreto número 1068 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relacionado con la cobertura del Programa FRECH NO VIS”



DECRETO 1809 DE 2020 “Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 2 Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de los voluntarios acreditados y activos del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta”

DECRETO 216 DE 2021 “Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos-ETPMV- bajo Régimen de Protección Temporal, el cual está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal-PPT”

RESOLUCIÓN 3005 DE 2020 (ICBF) “Por el cual se adopta el anexo para la prestación de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno Nacional de Colombia por causa del COVID-19, el cual hará parte integral del lineamiento técnico para la atención a la primera infancia y de los manuales operativos de las modalidades comunitaria, familiar, institucional y propia e intercultural para la atención de la primera infancia”.

RESOLUCIÓN 3286 DE 2020 (ICBF) “Por la cual se deroga el artículo 8 de la Resolución 2900 del 16 de marzo de 2020”. ARTÍCULO 1. Ampliar la suspensión de forma transitoria y excepcional hasta el 31 de julio de la presente anualidad, de la atención presencial en las Unidades de Servicio – UDS, Unidades Comunitarias de Atención – UCA y Grupo de Atención – GA de todas la modalidades y servicios de atención a la Primera Infancia ...

RESOLUCIÓN 3289 DE 2020 (ICBF) “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 3005 del 18 de marzo de 2020”. ARTÍCULO 1. Adoptar la segunda versión del “Anexo para la prestación de los Servicios de Atención a la Primera Infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno Nacional de Colombia por causa del COOVID – 19”, que contiene las orientaciones para la flexibilización técnica y operativa del servicio de Primera Infancia del ICBF, en el marco de los componentes de calidad de la educación inicial. Dicho anexo estará vigente hasta el 31 de julio de 2020

RESOLUCIÓN 1111 DE 2021 (ICBF) “Por la cual se adopta el “Anexo de orientaciones técnicas, operativas y financieras para la atención presencial en los servicios de Primera Infancia del ICBF bajo el esquema de alternancia” y el “Anexo de orientaciones técnicas, operativas y financieras para la prestación remota de los servicios atención a la primera infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria decretada por el Gobierno nacional de Colombia por causa del COVID-19”

RESOLUCIÓN 3500 DE 2021 (ICBF) “Atención de forma presencial de manera progresiva en las Unidades de Servicio -UDS-, Unidades Comunitarias de Atención -UCA- y grupos de atención -GA- de todas las modalidades y servicios de atención a la primera infancia del ICBF”

RESOLUCIÓN 0020 DE 2022 (ICBF) “Prestación de los servicios del ICBF en todas las modalidades de atención a la primera infancia debe garantizarse de manera presencial, respetando las medidas de bioseguridad, los protocolos y las disposiciones vigentes y aquellas que sean expedidas por el Gobierno Nacional”



RESOLUCIÓN 29452 de 2017 (MEN) "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE y se derogan las disposiciones anteriores"

RESOLUCIÓN 18858 DE 2018 (MEN) "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas"

RESOLUCIÓN 006 DE 2020 (MEN) "Por la cual se modifican transitoriamente "Los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE" en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del Covid-19"

RESOLUCIÓN 00335 DE 2021 "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE"

RESOLUCIÓN 0975 DE 2020 (MHCP) "Determina el monto de recursos a transferir a cada persona, la periodicidad de las transferencias y los mecanismos de dispersión, entre otros"

RESOLUCIÓN 3015 DE 2017 (MSPS) "PEP como documento válido de identificación, ante el Sistema de Protección Social"

RESOLUCIÓN 233 DE 2020 (Ministerio del Trabajo) "Por el cual se asignan recursos de la subcuenta de subsistencias del fondo de solidaridad pensional para la vigencia fiscal 2020, se amplía cobertura y se efectúa una convocatoria para distribución de los cupos a adultos mayores residentes en resguardos y/o comunidades indígenas legalmente constituidas".

RESOLUCIÓN 0906 DE 2020 (MSPS) "Por el cual modifica la Resolución 2389 de 2019 en relación con la entrada en operación de los servicios de web y los plazos para el reporte de información de la afiliación al sistema de riesgos laborales SAT"

RESOLUCIÓN 1128 DE 2020 (MSPS). Reglamenta la inscripción de oficio a cargo de los ET, la EPS y/o las IPS, de aquellos usuarios que no se encuentren afiliados o que se encuentren con novedad de terminación, esta inscripción se realizará de manera inmediata a través del Sistema de Afiliación Transaccional-SAT-

RESOLUCIÓN 006 DE 2020 (UApA) "Por la cual se modifican transitoriamente "Los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE" en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del Covid-19"

RESOLUCIÓN 007 DE 2020 (UApA) "Mediante la cual, modifica la Resolución 006 de 2020 y define transitoriamente Los Lineamientos Técnicos -Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar PAE» en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del Covid-19"

RESOLUCIÓN 008 DE 2020 (UApA) "Por la cual se corrige la Resolución 0007 de 2020 por medio de la cual se expide transitoriamente los "lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE", en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica"

RESOLUCIÓN 00335 DE 2021 (UApA) "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE"

CIRCULAR 21 DE 2020 (Ministerio del Trabajo) Medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de COVID-19 y de la declaración de emergencia sanitaria

CIRCULAR 29 DE 2020 (Ministerio del Trabajo) Elementos de protección personal son responsabilidad de las empresas o contratantes; ante la presente emergencia por covid-19, las administradoras de riesgos laborales apoyarán a los empleadores o contratantes en el suministro de dichos elementos exclusivamente para los trabajadores con exposición directa a Covid-19.

CIRCULAR 0033 DE 2020 (Ministerio del Trabajo) Medidas de protección al empleo en la fase de mitigación del nuevo coronavirus Covid-19

CIRCULAR 0034 DE 2020 (Ministerio del Trabajo) Aplicación en el tiempo de los Decretos 488 del 27 de marzo de 2020 y 500 del 31 de marzo de 2020

CIRCULAR 23 DE 2020 (ADRES) "Reconocimiento de la Unidad de Pago de Capitación-UPC- a las Entidades Promotoras de Salud-EPS- y Entidades Obligadas a Compensar-EOC- por cotizantes al régimen contributivo en salud y su núcleo familiar cuando no puedan continuar con el pago de los aportes durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el MSPS"

Manual Operativo del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF.

Manual Operativo del Programa de Apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP.

ATLAS ESTADÍSTICO (DANE). TOMO DEMOGRÁFICO I - CAPITULO 4. Dinámicas Demográficas, párrafo 4.1.2. Mujeres en edad fértil. La edad fértil en una mujer es el periodo de tiempo donde está propensa a quedar embarazada. Este periodo se inicia con la menarquia y termina con la menopausia, la cual varía en cada mujer y está determinada por factores biológicos. Para efecto de la estimación de los indicadores de la fecundidad, es utilizado el periodo comprendido entre los 15 y 49 años cumplidos.

ANEXO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA DEL ICBF - ANTE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA ESTABLECIDA POR EL GOBIERNO NACIONAL DE COLOMBIA POR CAUSA DEL COVID - 19 A1.LM5.PP 21/04/2020. 5. SEGUIMIENTO Y CONTROL. El seguimiento que debe realizarse abarca los cuatro aspectos en la verificación y control del cumplimiento en



lo administrativo, financiero y contable, técnico y jurídico. Intervienen en este seguimiento Ordenadores del Gasto, Supervisores y equipos de apoyo a la supervisión en sus perfiles técnico, jurídico y financiero (...)

## ANEXO 4. ALINEACIÓN, EJECUCIÓN Y AVANCE DE LOS INDICADORES DE RESULTADO Y METAS DEL ODS 1 (PONER FIN A LA POBREZA) EN EL PND 2018-2022

Meta	Indicador global	Indicador CONPES 3918 de 2018	Línea base CONPES	Meta CONPES 2030	Alineación CONPES	Comentario alineación CONPES	Indicador PND	Alineación PND con A2030	Alineación PND con CONPES	Comentario alineación PND con CONPES	Línea base PND	Meta PND proyectada a 2022
1 2	1.2.1 Proporción de la población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza, desglosada por sexo y edad	P Incidencia de la pobreza monetaria	27,8 %	18,7 %	Parcialmente	Se desglosa por sexo y grupos de edad ( <a href="http://www.ods.gov.co">www.ods.gov.co</a> ). Es un indicador proxy.	Pobreza monetaria	Parcialmente	Parcialmente	Indicador similar a Conpes y coherente con global. Se desglose por sexo, edad, situación laboral.	26,9 % (12,8 millones de personas)	21 % (9,9 millones de personas)
							Pobreza monetaria rural	Parcialmente	Parcialmente	Este indicador no está incluido en el Conpes, pero en <a href="http://www.ods.gov.co">www.ods.gov.co</a> , se puede observar el desglose por ubicación geográfica (urbana y rural). El indicador tiene desglose por ubicación geográfica, dado que la pobreza monetaria es más alta en lo rural que en lo urbano (PND 2018-2022).	36 % (3,9 millones de personas)	28,9 % (3,1 millones de personas)
							Pobreza monetaria (Chocó)	Parcialmente	Parcialmente	Este indicador no está incluido en el Conpes y en <a href="http://www.ods.gov.co">www.ods.gov.co</a> , se puede observar el desglose por el departamento del Chocó, a que de acuerdo con el PND 2018-2022, el Chocó es el departamento con el mayor índice de pobreza monetaria en la región pacífica y 2,4 veces más alta que el promedio nacional.	58,7 % No se especifica población.	53,4 % No se especifica población.
							Pobreza monetaria (La Guajira)	Parcialmente	Parcialmente	Este indicador no está incluido en el Conpes y en <a href="http://www.ods.gov.co">www.ods.gov.co</a> , se puede observar el desglose por el departamento de La Guajira. Este indicador corresponde a un desglose por ubicación geográfica correspondiente a La Guajira, donde según el PND 2018-2022, persisten tasas de pobreza monetaria superiores al 50 %.	52,6 % No se especifica población.	47,2 % No se especifica población.
1.2.2 Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza, en todas sus dimensiones, con arreglo a las definiciones nacionales	P Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	20,2 %	8,4 %	Alineado	Se desglosa por hombres, mujeres y niños ( <a href="http://www.ods.gov.co">www.ods.gov.co</a> ) y mide el porcentaje de la población en condición de pobreza, a través de 5 dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar. 2) condiciones de la niñez y la juventud. 3) trabajo, 4) salud y 5) acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda. Estas dimensiones incluyen 15 indicadores, y aquellos hogares que tengan privación en por lo menos el 33% de los indicadores, son considerados pobres.	Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	Alineado	Alineado	Alineados con el indicador Conpes. El indicador no se encuentra en seguimiento en Sinergia.	17 % (8,3 millones de personas)	11,9 % (5,8 millones de personas)	
						Índice de Pobreza Multidimensional Rural (IPM)	Parcialmente	Parcialmente	Este indicador no está incluido en el Conpes. No se encuentra en seguimiento en Sinergia. Indicador desglosado por ubicación geográfica debido a que IPM del territorio rural es mayor al de las ciudades y aglomeraciones (PND 2018-2022).	36,6 % (3,9 millones de personas)	33 % (3,3 millones de personas)	
						Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET*	Parcialmente	Parcialmente	No incluido en el Conpes. No se encuentra en seguimiento en Sinergia. Indicador desglosado por condición municipal dado que los 170 municipios PDET presentan una incidencia de la pobreza multidimensional por encima de la cifra nacional (PND 2018-2022).	40,4 % (2,7 millones de personas)	28,2 % (1,9 millones de personas)	



Meta	Indicador global	Indicador CONPES 3918 de 2018	Linea base CONPES	Meta CONPES 2030	Alineación CONPES	Comentario alineación CONPES	Indicador PND	Alineación PND con A2030	Alineación PND con CONPES	Comentario alineación PND con CONPES	Linea base PND	Meta PND proyectada a 2022
13	1.3.1 Proporción de la población cubierta por sistemas o niveles mínimos de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, ancianos, personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes de trabajo, pobres y los vulnerables	C % de población afiliada al sistema de seguridad social en salud	95,7 % (2016)	99 %	Parcialmente	Sin desglose por sexo y que distinga niños, desempleados, ancianos, recién nacidos, personas con discapacidad, embarazadas, pobres, víctimas de accidentes de trabajo y los vulnerables.	% población con capacidad de pago parcial que es solidaria con la financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS)	Parcialmente	Parcialmente	PND lo ubica con ODS 3 como ODS primario y con ODS 1 como ODS secundario. Sin desglose por sexo, distinguen entre los niños, los desempleados, ancianos, personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, recién nacidos, víctimas de accidentes de trabajo, pobres y los vulnerables. Los indicadores cubren todos los aspectos de la seguridad social.	0%	5%
		C % población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales	34,3 %	48 %	Parcialmente	Sin desglose propuesto por el ODS global	Población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales	Parcialmente	Alineado	PND lo ubica con el ODS 8 como ODS primario, con el ODS 1 como ODS secundario y con el ODS 10 como ODS terciario. Desglose propuesto por ODS global.	43,2 %	44,7 %
		C % población ocupada cotizante al sistema de pensiones	36,8 %	42,1 %	Parcialmente	Sin desglose propuesto por el ODS global	Porcentaje de población ocupada cotizante al sistema de pensiones (T)	Parcialmente	Alineado	PND lo ubica con el ODS 8 como ODS primario, con el ODS 1 como ODS secundario y con el ODS 10 como ODS terciario. Sin desglose propuesto por el global.	36,8 %	41,2 %

**ANEXO No. 5**  
**MATRIZ DE HALLAZGOS**

**(Ver anexo en archivo Excel)**



## **ANEXO No 6. HALLAZGOS**

### **Hallazgo No. 1 Usuarios atendidos por el ICBF en el Programa de Primera Infancia vigencias 2020-2021.**

#### **Constitución Política de Colombia 1991.**

*Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella ... La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

**Ley 1804 de agosto de 2016** "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones":

*Artículo 2 Política de cero a siempre La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.*

**Atlas Estadístico DANE. Tomo demográfico I Capítulo 4. Dinámicas Demográficas, párrafo 4.1.2. Mujeres en edad fértil.** *La edad fértil en una mujer es el periodo de tiempo donde está propensa a quedar embarazada. Este periodo se inicia con la menarquia y termina con la menopausia, la cual varía en cada mujer y está determinada por factores biológicos. Para efecto de la estimación de los indicadores de la fecundidad, es utilizado el periodo comprendido entre los 15 y 49 años cumplidos.*

**Ley 87 de 1993**, "por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado":

*Artículo 2. Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- e) *Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f) *Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.*

**Ley 1474 de 2011**, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”:

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. ... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*

**Decreto 1084 de 2015** “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”:



Artículo 2.4.3.2.9. *[Compila el artículo 127 del Decreto 2388 de 197996 ORGANISMO NACIONAL RESPONSABLE DE LA ACREDITACIÓN. Por la naturaleza especial del servicio de bienestar familiar, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año.*

### **Guía general para el ejercicio de Supervisión e Interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF – 09/09/2019:**

*“4.5. Responsabilidades de la supervisión e interventoría. De acuerdo con lo estipulado en la normatividad vigente (Ley 80 de 1993, Estatuto Anticorrupción), los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”.*

### **Guía para la focalización de usuarios de los servicios de primera infancia. Dirección de primera infancia. Año 2020.**

*“La guía para la focalización de usuarios de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, ofrecidos por la Dirección de Primera Infancia del ICBF, se constituye en el mecanismo que brinda directrices para promover el acceso preferente, la continuidad y permanencia de niñas y niños desde la gestación, en los servicios de las modalidades de educación inicial para la atención de la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.*

*La Ley 715 de 2001 en el artículo 94, modificado por el artículo 24 de la ley 1176 de 2007 define la focalización como el “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”, gasto social este que tiene por fin, hacer una compensación en las oportunidades de unos y otros de manera que se haga frente a la pobreza y desigualdad en aras de maximizar el impacto social (...).”<sup>97</sup>*

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño al Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1 la CGR le solicitó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, las estadísticas de los beneficiarios atendidos en las vigencias 2020 y 2021 dentro del Programa para la Atención de la Primera Infancia (numerales 10 y 11 del oficio con radicado No. 2023EE0032697 del 6 de marzo 2023).

El ICBF en su respuesta, con radicado 202316000000034553 del 15 de marzo del 2023, remite las bases de datos de las vigencias 2020 y 2021, con la discriminación de los beneficiarios atendidos.

Como resultado de la verificación y análisis de la información remitida por el ICBF se evidenció la atención de población que no es objeto del programa, considerando que el mismo está dirigido únicamente a niños y niñas de 0 a 5 años y madres gestantes. Como se muestra a continuación, se evidencia que durante las vigencias 2020 y 2021 el ICBF atendió, dentro del programa a 1746 mujeres mayores de 49 años y 897 hombres mayores de 7 años:

**Tabla N ° 1 Usuarios atendidos que no corresponden al Programa de Primera Infancia en vigencias 2020 y 2021 – Información ICBF**

INCONSISTENCIA	2020	2021	TOTAL
Mujeres mayores de 49 a 75 años	838	908	1746
Hombres mayores de 7 años	240	657	897

Fuente: ICBF  
Elaborado: CGR

Estas mismas inconsistencias se evidencian en la información reportada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI de la Contraloría General de la República para el programa de atención de la primera infancia, en las vigencias 2020 y 2021, así:

**Tabla N ° 2 Usuarios atendidos que no corresponden al objetivo del Programa de Primera Infancia Información DIARI**

INCONSISTENCIAS	2020	2021	TOTAL
Mujeres mayores de 47 a 75 años	321	358	679
Hombres mayores de 7 años	132	263	395

Fuente: Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata - DIARI  
Elaborado: CGR

Lo anterior, se presenta por deficiencias de supervisión en la aplicación de los mecanismos de seguimiento, control y calidad en el manejo de la focalización, atención y la información de usuarios niños y niñas de 0 a 5 años y madres gestantes, permitiendo que de manera reiterada se incumpla la función de la supervisión y el objeto del programa.

Esta situación afecta la transparencia que debe caracterizar en forma permanente la prestación del servicio, el uso de los recursos y de la información que produce el ICBF, función que exige mayor rigor y cuidado cuando se trata de satisfacer las



necesidades de niños y niñas de la primera infancia y madres gestantes como población destinataria de los beneficios previstos en el programa de Atención a la Primera Infancia, y, adicionalmente, puede conllevar a la negación de la realización de los fines del Estado.

## Respuesta de la entidad

En el marco de la supervisión de los contratos de aporte suscritos entre los operadores y el ICBF, y conforme se establece en la *GUÍA ORIENTADORA PARA EL SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA, versión 6 del 04 de agosto de 2022*, en lo referente a las verificaciones se constata la calidad de la información reportada por parte de las EAS, para garantizar la generación de reportes confiables, fundamentales para el seguimiento y atención oportuna en la garantía de derechos a las niñas y los niños en los servicios de primera infancia, por parte de los profesionales de seguimiento a la ejecución.

Para las vigencias 2020 y 2021 frente a la imposibilidad del contacto físico, estas verificaciones se debieron realizar de manera remota, utilizando los recursos tecnológicos como mesas de trabajo virtuales, remisión de evidencias vía correo electrónico, gestión que se adelantó partiendo de la premisa de la buena fe, con la información reportada por los operadores.

Dentro de la información remitida mediante comunicación radicado No. 202316000000034553 del 15 de marzo del 2023, si bien se relaciona la edad al momento de vinculación del beneficiario que cruza con cada uno de los criterios de focalización, es importante reiterar que, la información de los beneficiarios atendidos en los servicios de las modalidades de atención a la primera infancia durante las vigencias 2020 y 2021, responde al registro realizado por parte de los operadores en el sistema de información **Cuéntame**, por ende, se presenta un porcentaje de error frente a “la fecha de nacimiento o edad al momento de atención”, situación que se viene validando de manera periódica, y que ha permitido determinar que el porcentaje de incidencias es marginal confrontada con el total de registros que se realizan de los beneficiarios atendidos en los servicios de primera infancia.

Por último, es pertinente aclarar que, en los manuales operativos de las modalidades de educación inicial del ICBF y en el Lineamiento Técnico para la atención a la primera infancia que se encontraban vigentes y aplicaban para los años 2020 y 2021, se encontraba definida la población objeto de atención para todas las modalidades de atención, así: “mujeres gestantes, niñas y niños de primera infancia, desde el nacimiento hasta los 4 años, 11 meses y 29 días; resaltando que sin perjuicio de lo anterior, podían atenderse niñas y niños mayores de 5 años,



siempre y cuando no hubiese oferta del sistema educativo, específicamente de grado de transición, en su entorno cercano”, de ahí que, para la atención a las mujeres gestantes, no se contaba ni se cuenta con un límite de edad para su ingreso a las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral.

### **Análisis de la respuesta**

En la respuesta de la entidad, refieren que en el marco de la supervisión de los contratos se estableció la *Guía orientadora para el seguimiento a la ejecución de los servicios de atención a la primera infancia*, versión 4 de agosto del 2022, versión que no pudo ser implementada pues las vigencias que se auditaron fueron 2020 y 2021 por lo que dentro de los criterios de la observación se tomó en cuenta la *Guía general para el ejercicio de supervisión e interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF* del 9 de septiembre del 2019.

Ante la declaratoria de emergencia sanitaria se determinó que las verificaciones de la información debían hacerse de manera remota, gestión que se adelantó partiendo de la premisa de la buena fe, esta información de los beneficiarios se encuentra registrada por parte de los operadores en el sistema *Cuéntame*, sistema que se podía verificar de manera remota pues no se necesitaba contacto físico. Por lo que la inconsistencia encontrada por la CGR se pudo haber subsanado en el momento de la supervisión y no seguir presentando estas inconsistencias 2 años después.

Por otro lado la entidad refiere : “ En los manuales operativos de las modalidades de educación inicial del ICBF y en el Lineamiento Técnico para la atención a la primera infancia que se encontraban vigentes y aplicaban para los años 2020 y 2021, se encontraba definida la población objeto de atención para todas las modalidades de atención, así: “*mujeres gestantes, niñas y niños de primera infancia, desde el nacimiento hasta los 4 años, 11 meses y 29 días; resaltando que sin perjuicio de lo anterior, podían atenderse niñas y niños mayores de 5 años, siempre y cuando no hubiese oferta del sistema educativo, específicamente de grado de transición, en su entorno cercano*”, de ahí que, para la atención a las mujeres gestantes, no se contaba ni se cuenta con un límite de edad para su ingreso a las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral.

Para el DANE en el Atlas estadístico Tomo demográfico I capítulo 4 Dinámicas Demográficas, parágrafo 4.1.2 se considera en Colombia que la mujer es fértil desde la menarquia y termina en la menopausia la cual varía en cada mujer, sin embargo, para efecto de estimación de los indicadores de la fecundidad es utilizado el periodo entre los 15 y 49 años.



De acuerdo con lo expuesto anteriormente, no es coherente que se encuentren como beneficiarios dentro del programa de Primera infancia a mujeres gestantes por encima de los 50 años debido a los factores biológicos, al igual que hombres mayores de 7 años, que por su edad estarían vinculados al sistema educativo formal.

## Hallazgo No. 2. Información Programa Primera Infancia vigencia 2020

### Constitución Política de Colombia 1991.

*Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella ... La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

### Ley 87 de 1993

*Artículo 1, define el control interno como [...] el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos....*

*(...) literal d) del artículo 3° establece: "Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros"; el artículo 4° define: "Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)" y su literal i indica: "Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control (...)"*

### Ley 489 de 1998

*Artículo 3. Principios de la función Administrativa, establece. "La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia".*

## Ley 1712 de 2014

Artículo 3o. Otros Principios de la Transparencia y acceso a la información pública.

En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

(...)

**Principio de la calidad de la información.** Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

(...)

En el marco del ejercicio de la Auditoría de Desempeño, se solicitó a la entidad con comunicación 2023EE0032697 del 06/03/2023, entre otros, información relacionada con el número de usuarios, estadísticas e identificación por grupos etarios, del programa de atención a la primera infancia, de las vigencias 2020 y 2021. A lo cual, la entidad indicó el número de usuarios atendidos, como se muestra a continuación:

Tabla N° 3 Usuarios atendidos del programa de primera infancia  
Vigencia 2020

Modalidad de atención	Usuarios atendidos	Educación inicial en el marco de la Atención Integral	6 o más Atenciones priorizadas
Comunitaria	558.256	324.442	255.293
Familiar	817.196	533.850	222.719
Institucional	489.187	465.919	259.006
Propia	114.086	96.723	45.058
<b>Total</b>	<b>1.978.725</b>	<b>1.420.934</b>	<b>782.076</b>

Fuente: ICBF

Por otro lado, en el informe de gestión el ICBF manifiesta lo siguiente: “En 2020, el ICBF atendió de manera integral a **1.417.967 niñas, niños y mujeres gestantes** a través de los servicios de educación inicial. Pero gracias al trabajo realizado en diferentes modalidades se llegó a **un total de 1.715.742 usuarios, a través de sus distintas modalidades**” (negrilla fuera de texto) y, de conformidad con la respuesta emitida por el ICBF, la CGR observó que existe una diferencia de **2.967** niñas, niños



y mujeres gestantes atendidos de forma integral a través de los servicios de educación inicial como se muestra en el siguiente cuadro. Adicionalmente, se encontró otra diferencia de **262.983** relacionada con el total de usuarios atendidos a través de sus distintas modalidades, así:

Tabla N°4 **Usuarios atendidos en educación inicial en el marco de la atención integral Vigencia 2020**

Usuarios atendidos	Informe de gestión ICBF -Vigencia 2020	Información suministrada ICBF	Diferencia (*)
Educación inicial en el marco de la Atención Integral	1.417.967	1.420.934	2.967
A través de sus distintas modalidades	1.715.742	1.978.725	262.983

Fuente: ICBF

(\*) Cálculo CGR  
Elaborado: CGR

Por su parte, la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata DIARI de la Contraloría General de la República, evidenció dentro del cruce de información realizado a las bases de datos suministradas por el ICBF, que, para el Programa Atención de la Primera Infancia, vigencia 2020, el ICBF atendió 1.827.519 usuarios, situación que evidencia nuevamente contradicciones en la información de los usuarios finales del programa.

Lo anterior, se presenta por deficiencias en los procedimientos de control interno, ausencia de mecanismos de verificación, conciliación y aplicación de estrategias que permitan contar con una información veraz y confiable, generando inconsistencias en la información e incertidumbre sobre el número de usuarios atendidos durante la vigencia 2020

### Respuesta de la entidad

Con relación a la diferencia total que se observa en la cifra de usuarios atendidos a través de Educación Inicial en el Marco de la Atención Integral de 2.967 entre el dato reportado en el informe en la página 35 la cual menciona (...) el ICBF atendió de manera integral a 1'417.967 niñas, niños y mujeres gestantes, a través de los servicios de educación inicial (...) y la información que se suministró por parte del equipo de Primera Infancia al equipo auditor, se aclara que, la información entregada en el marco de la auditoría de 1.420.934 niños, niñas y mujeres gestantes con educación inicial en el marco de la atención integral, corresponden a la información del indicador calculado en el ICBF, cifra que es correcta y coincide con lo reportado en el informe de gestión del ICBF 2020 en la Tabla No.1: Ejecución de indicadores ICBF que aportan al Plan Nacional de Desarrollo 2020

Conforme a las cifras indicadas en la descripción de las anteriores tablas, se puede evidenciar que la cifra de 1.417.967 que figura en el informe de gestión de la vigencia 2020, obedeció a un error de rara ocurrencia, al momento de realizar la digitación de la cifra.

Así mismo, con relación a la diferencia presentada entre el total de los usuarios atendidos en la vigencia 2020 en cifra de 262.983, es importante señalar que, el dato del informe de gestión proviene de la información de Metas Sociales y Financieras de diciembre de 2022; el cual, se reporta a través de un ejercicio de consolidación de información de las atenciones que han recibido los niños, niñas y mujeres gestantes, beneficiarios en los servicios de atención de Primera Infancia

De otra parte, teniendo en cuenta el reporte entregado a la contraloría con un número de 1.928.725 el cual corresponde a *usuarios únicos atendidos en los servicios de atención de Primera Infancia al cierre del 2022*, el cual obedece al reporte de caracterización por el cual se determina la atención a una persona única, en los servicios de primera infancia, se debe tener en cuenta que, un beneficiario puede tener diferentes atenciones o servicios en una misma vigencia dada la movilidad, o necesidad del mismo; por ende, con el fin de contar una persona única como individuo, se genera o se dejan aquellos registros cuya llave del sistema que identifica, que una persona es único (**Id Beneficiario**) y en este se deja relacionado el último servicio en el que el usuario tuvo atención en la vigencia, con prioridad en los servicios integrales (verificación por última fecha de vinculación del beneficiario

### **Análisis de la respuesta**

Basado en la respuesta de la entidad y verificando la información sobre la diferencia de 2967 de usuarios atendidos en educación inicial en el marco de la atención integral vigencia 2020 se corroboró que fue un error de digitación, por lo que se desvirtúa este punto de la observación. Sin embargo, la entidad no aclara la diferencia entre lo descrito en la información solicitada sobre la cifra de 1.928.725 usuarios únicos atendidos y la diferencia de 262.983 que se encontró con lo descrito en el informe de gestión del 2020 donde refiere: *“En 2020, el ICBF atendió de manera integral a 1’417.967 niñas, niños y mujeres gestantes, a través de los servicios de educación inicial. Pero gracias al trabajo realizado en diferentes modalidades se llegó a un total de 1.715.742 usuarios, a través de sus distintas modalidades”*.

por lo que es entendido basado en el informe de gestión la cifra de 1.715.742 corresponde a usuarios atendidos y no a la metas sociales y financieras como lo señala la entidad.



### **Hallazgo No. 3. Eficacia seguimiento nutricional servicios de educación inicial en el marco de la atención integral vigencia 2020**

#### **Constitución Política de Colombia 1991:**

**Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella ... La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

**Ley 87 de 1993**, “por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”:

*Artículo 2. OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.*

**Ley 1474 de 2011**, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”:

*Artículo 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. ... La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma*

entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

**Artículo 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

**Decreto 1084 de 2015** del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”:

**Artículo 2.4.3.2.9.** [Compila el artículo 127 del Decreto 2388 de 197998 ORGANISMO NACIONAL RESPONSABLE DE LA ACREDITACIÓN. Por la naturaleza especial del servicio de bienestar familiar, el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose

por tal cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, su vigencia será anual, pero podrá prorrogarse de año en año.

**Guía general para el ejercicio de Supervisión e Interventoría de contratos y convenios suscritos por el ICBF – 09/09/2019:**

**“4.5. RESPONSABILIDADES DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA.** De acuerdo con lo estipulado en la normatividad vigente (Ley 80 de 1993, Estatuto Anticorrupción), los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación del contrato estatal son responsables por sus actuaciones y omisiones y en consecuencia responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones”.



**Resolución No. 3005 del 18 de Marzo 2020 del ICBF**, “Por el cual se adopta el anexo para la prestación de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno Nacional de Colombia por causa del COVID-19, el cual hará parte integral del lineamiento técnico para la atención a la primera infancia y de los manuales operativos de las modalidades comunitaria, familiar, institucional y propia e intercultural para la atención de la primera infancia”.

*“Artículo Primero: suspender temporalmente a partir del 16 de marzo del 2020 y hasta el 20 de abril de la presente anualidad, la atención presencial en la Unidades de Servicios UDS, unidades comunitarias UCA y grupos de atención GA de todas las modalidades y servicios de atención a la primera infancia que presta el ICBF a las niñas y niños entre o a 5 años y mujeres gestante*

*Artículo Tercero: Flexibilizar transitoriamente los servicios de educación inicial a la primera infancia donde los agentes educativos, madres y padres comunitarios vinculados a las EAS harán acompañamiento telefónico a las familias, para identificar y hacer seguimiento sobre posibles situaciones que afecten la salud, la nutrición y los derechos de las niñas, niños, mujeres gestantes y sus familias y, orientar las experiencias en el hogar para seguir potenciando su desarrollo integral. De otro lado, la entidad Administradora de Servicio EAS, definirá las actividades y los productos que den cuenta a la ejecución de estas, que realizaran los otros perfiles que hacen parte del talento humano vinculado para la prestación de los servicios, por el tiempo que dure la medida transitoria”.*

**Resolución No. 3286 del 20 de abril de 2020 del ICBF**, “por la cual se deroga el artículo 8 de la Resolución 2900 del 16 de marzo de 2020”:

*“Artículo primero. Ampliar la suspensión de forma transitoria y excepcional hasta el 31 de julio de la presente anualidad, de la atención presencial en las Unidades de Servicio – UDS, Unidades Comunitarias de Atención – UCA y Grupo de Atención – GA de todas la modalidades y servicios de atención a la Primera Infancia ...*

**Resolución No. 3289 del 20 de abril de 2020 del ICBF**, “por la cual se modifica y adiciona la Resolución 3005 del 18 de marzo de 2020”:

*“Artículo primero. ... Adoptar la segunda versión del “Anexo para la prestación de los Servicios de Atención a la Primera Infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno Nacional de Colombia por causa del COOVID – 19”, que contiene las orientaciones para la flexibilización técnica y operativa del servicio de Primera Infancia del ICBF, en el marco de los componentes de calidad de la educación inicial. Dicho anexo estará vigente hasta el 31 de julio de 2020”.*



**Anexo para la prestación de los servicios de atención a la primera infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el gobierno nacional de Colombia por causa del COVID - 19 A1.LM5.P.P. 21/04/2020:**

*“5. SEGUIMIENTO Y CONTROL. El seguimiento que debe realizarse abarca los cuatro aspectos en la verificación y control del cumplimiento en lo administrativo, financiero y contable, técnico y jurídico. Intervienen en este seguimiento Ordenadores del Gasto, Supervisores y equipos de apoyo a la supervisión en sus perfiles técnico, jurídico y financiero (...).”*

El ICBF como entidad de Gobierno adoptó durante la emergencia sanitaria provocada por el SARS – COVID 19, las medidas necesarias para garantizar la atención de niños, niñas y mujeres gestantes, mediante lineamientos y estrategias que permitieran mantener de manera remota la atención en los diferentes servicios. Una de estas estrategias fue *“Mis manos te enseñan”*, la que consistió entre otras, en la orientación a las familias de niños, niñas y mujeres gestantes atendidas en los servicios de primera infancia, a través de profesionales que promovían el desarrollo integral de los usuarios.

Para ello, el ICBF estableció el acompañamiento permanente por parte del talento humano de las Entidades Administradoras del Servicio - EAS, de manera telefónica con mínimo 6 llamadas al mes con una duración promedio de 15 minutos cada una; con el objetivo de hacer seguimiento al desarrollo integral de los usuarios (salud, estado socioemocional, acompañamiento pedagógico, nutrición etc.); igualmente, los niños y niñas con diagnóstico de desnutrición aguda, moderada o severa, recibían un seguimiento telefónico particular por parte de un nutricionista, cada 15 días.

Por otro lado, dentro del componente de salud y nutrición, el Instituto hizo entrega de RP.P. (raciones para preparar), las cuales contenían alimentos con especificaciones técnicas, de conformidad con las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes para la población colombiana.

Adicionalmente, el ICBF como parte de la estrategia *“Mis manos te enseñan”*, implementó el Sistema del Plan de Emergencia Sanitaria –SPES con el fin de *“tener información actualizada del estado de otras variables de interés, tales como: acceso a agua y alimentos; estado de salud reportado por los hogares; presuntos hechos de violencia; alertas emocionales y socioeconómicas; hábitos alimentarios y sedentarismo; y vacunación. El registro y seguimiento de esta información, suministrada por familias y cuidadores, facilita la comprensión sobre el estado de las atenciones y, en consecuencia, tomar acciones al respecto”*.



El Instituto en su informe de gestión de la vigencia 2020 señala que: “El ICBF, durante la vigencia 2020, realizó alrededor de 15.526 llamadas por semana, 10.549 seguimientos virtuales semanales y 439 visitas domiciliarias en las veintitrés (23) Regionales donde se opera, con el fin de hacer seguimiento a los beneficiarios en el marco de la pandemia. En el desarrollo del plan de trabajo se entregaron 42.237 paquetes alimentarios a 4050 beneficiarios de la modalidad, en cincuenta y seis (56) municipios del país...”

No obstante, lo anterior, en el mismo informe de gestión el ICBF muestra un bajo logro en el indicador “Porcentaje de niños, niñas y mujeres gestantes en servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con seguimiento nutricional”, el cual en el 2020 obtuvo un resultado del 2.4%, que lo ubica en el **rango crítico**, ya que la meta proyectada era del 89.8%, como se muestra a continuación:

**Tabla N° 5 Indicadores Plan de Acción - Primera Infancia - Ejecución 2020**

Nombre	Meta Vigencia	Numerador	Denominador	Resultado	Avance	Rango
Porcentaje de niños, niñas y mujeres gestantes en servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con seguimiento nutricional.	89.8%	33.412	1.420.934	2.4%	2.4%	Crítico

Fuente: ICBF. Informe de Gestión 2020

Lo anterior, evidencia un retroceso en comparación al seguimiento nutricional realizado para el 2019, año en el cual alcanzó el 93%, lo que evidencia ineficacia en la estrategia implementada durante el primer año de la pandemia.

Si bien es cierto, debido a las medidas establecidas por el Gobierno Nacional frente a la emergencia sanitaria por el COVID 19, la atención presencial en las unidades de servicio fue suspendida hasta el 31 de diciembre de 2020, se observa que las estrategias implementadas por el ICBF para la toma de medidas antropométricas, seguimiento nutricional, afiliación a salud, y atención integral en salud no fueron eficaces. Teniendo en cuenta que las familias debían acercarse a las unidades de servicio por la recepción de las RP.P. y Kits pedagógicos; todos estos espacios se habrían podido aprovechar para realizar el monitoreo y seguimiento nutricional, bajo las medidas estrictas de bioseguridad, así como las visitas domiciliarias realizadas, que permitieran dar cumplimiento a este indicador, lo que pudo incidir en la desnutrición de la población infantil del país.

Esta situación se presenta por deficiencias en las estrategias implementadas, en el seguimiento y evaluación por parte del ICBF, lo que pudo conllevar a un aumento de la desnutrición infantil en Colombia, impactando el avance de la meta 1.2 del

Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

### **Respuesta de la entidad**

El indicador de atenciones priorizadas y seguimiento nutricional, no es un indicador a cargo del ICBF, sino que como lo menciona la hoja de vida del este, la fuente de información del reporte, es el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia SSDIPI administrado por el Ministerio de Educación Nacional, quienes consolidan y calculan las concurrencias de atención a la primera infancia en el país, a través de los diferentes insumos que las entidades del orden nacional, suministran a esta instancia, entre las cuales, el ICBF es un aportante de información y no el responsable final del indicador.

En tal sentido, la suspensión de atención presencial para esa vigencia inició del 16 de marzo y terminó el 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con lo establecido en las Resoluciones No. 3005 del 18 de marzo de 2020, No. 3289 del 20 de abril de 2020 y No. 4415 del 31 de julio de 2020, a través de las cuales se adoptó el anexo para la prestación de los servicios de atención a la Primera Infancia del ICBF, ante la declaración de emergencia sanitaria establecida por el Gobierno Nacional de Colombia por causa del COVID – 19, el cual hizo parte integral del Lineamiento Técnico para la Atención a la Primera Infancia y de los Manuales Operativos de las modalidades Comunitaria, Familiar, Institucional y Propia e Intercultural para la atención de la primera infancia.

De la situación descrita, se desprende que durante este periodo se dificultó la verificación de las atenciones priorizadas, resaltando que, esto no traduce que dicho seguimiento a la ejecución de las atenciones no se haya garantizado a través de cada uno de los sectores que tienen competencia en la garantía de dichas atenciones.

### **Análisis de la respuesta**

La respuesta de la entidad no está relacionada con lo observado por la CGR pues el indicador al que se hizo referencia pertenece al del informe de gestión del 2020, extraído del *Sistema General De Monitoreo Y Evaluación Institucional -SIMEI* que corresponde netamente al aporte de ICBF y no al que la entidad relaciona en la respuesta de la observación.



## Hallazgo No 4. Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral

### Constitución Política de Colombia 1991.

Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella ... La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

**Ley 1804 de agosto de 2016** “Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones”:

*Artículo 2 Política de cero a siempre La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.*

**Ley 87 de 1993**, “por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”:

*Artículo 2. Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.*

## Ley 489 de 1998

*Artículo 3. Principios de la función Administrativa, establece. “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”.*

## Ley 1712 de 2014

*Artículo 3o. Otros Principios de la Transparencia Y Acceso A La Información Pública.*

*En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:*

(...)

***Principio de la calidad de la información.*** *Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño al Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1 la CGR le solicitó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, los indicadores para medir la eficacia y los resultados de estos en las vigencias 2020 y 2021 del Programa para la Atención de la Primera Infancia (numeral 15 del oficio con radicado No. 2023EE0032697 del 6 de marzo 2023).

El ICBF en la respuesta, con radicado 202316000000034553 del 15 de marzo del 2023, remitió en el Marco de Desarrollo 2018-2022, el seguimiento realizado sobre el cumplimiento de lo establecido por la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre a través de los indicadores que se encuentran en la plataforma SINERGIA:

*Porcentaje de niñas y niños en Primera Infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral.*

En marco del ejercicio de la Auditoría de Desempeño, se solicitó a la entidad con comunicación 2023EE0032697 del 06/03/2023, entre otros, información relacionada con el número de usuarios, estadísticas e identificación por grupos etarios, del programa de atención a la primera infancia, de las vigencias 2020 y 2021. A lo cual, la entidad indicó el número de usuarios atendidos, como se muestra a continuación:



**Tabla No 6 Usuarios atendidos del programa de primera infancia  
Vigencia 2020**

Modalidad de atención	Usuarios atendidos	Educación inicial en el marco de la Atención Integral	6 o más Atenciones priorizadas
Comunitaria	558.256	324.442	255.293
Familiar	817.196	533.850	222.719
Institucional	489.187	465.919	259.006
Propia	114.086	96.723	45.058
<b>Total</b>	<b>1.978.725</b>	<b>1.420.934</b>	<b>782.076</b>

Fuente: ICBF

**Tabla No 7 Usuarios atendidos del programa de primera infancia  
Vigencia 2021**

Modalidad de Atención	Usuarios Atendidos	Educación Inicial	6 o más Atenciones priorizadas
Comunitario	<b>527.329</b>	357.744	355.885
Familiar	<b>745.782</b>	552.716	533.126
Institucional	<b>749.723</b>	466.648	453.192
Propia	<b>16.759</b>	97.379	85.005
<b>Total general</b>	<b>2.039.593</b>	<b>1.474.487</b>	<b>1.427.208</b>

Fuente: ICBF

Por otro lado, como resultado de la verificación y análisis de la información reportado en el *Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA*, se evidenciaron los siguientes resultados.

### **Vigencia 2020**

*“Para cierre de vigencia 2020, **1.169.746** niñas y niños atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral cuentan con 6 o más atenciones priorizadas, lo que corresponde al 74,6%. Durante el último trimestre de 2020 y ante la continuidad de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID – 19, la atención de mujeres gestantes, niñas y niños se realizó mayoritariamente de manera remota, ante lo cual fue posible el cumplimiento de la mayoría de atenciones priorizadas y exigió el despliegue de las estrategias para la atención a través de acompañamientos pedagógicos, seguimiento al desarrollo, seguimiento al estado de salud, acompañamiento a familias, los cuales se enmarcaron en Mis Manos Te Enseñan 2.0.”<sup>1</sup>*

## Vigencia 2021

“Para el cierre 2021, se logró la atención de **1.500,935** niñas y niños atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas, lo que corresponde al 85,84%.

**Tabla No 8 Usuarios atendidos en educación inicial en el marco de la atención integral Vigencia 2020 y 2021**

Usuarios atendidos	Información suministrada ICBF	Indicadores SINERGIA	Diferencia (*)
Niños y niñas atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas 2020	782.076	1.169.746	387.670
Niños y niñas atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas 2021	1.427.208	1.500.935	73.727

Fuente: ICBF y SINERGIA  
 Elaborado: GCR

De conformidad con lo anterior, la CGR observó que existe una diferencia en la vigencia del 2020 de 387.670 y en la vigencia 2021 de 73.727 de niños y niñas atendidos en los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas

La situación descrita es causada por una inadecuada medición, monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas, lo que afecta la confiabilidad en la información reportada por las entidades auditadas en los sistemas de información del gobierno nacional, establecidos para el cumplimiento de la meta 1.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

## Respuesta del ICBF

Sobre el particular, es importante resaltar lo indicado previamente por el ICBF al equipo auditor de la CGR, en el sentido de reiterar que el ICBF no es la fuente oficial del indicador consignado en el tablero de control de SINERGIA: “Porcentaje de niños y niñas en servicios de educación inicial en el marco de la atención integral que cuentan con 6 o más atenciones priorizadas”.



Lo anterior, teniendo en cuenta que la fuente de información de este reporte, es el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia SSDIPI administrado por el Ministerio de Educación Nacional, como se observa en la hoja de vida del indicador, quienes consolidan y calculan las concurrencias de atención a la primera infancia a nivel nacional, a través de los diferentes insumos que las entidades del orden nacional, suministran a esta instancia, entre las cuales, el ICBF es un aportante de información, pero no el responsable del indicador.

Teniendo en cuenta lo anterior, las diferencias que menciona el equipo auditor frente a "...la inadecuada medición, monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas, lo que afecta la confiabilidad en la información reportada por las entidades auditadas en los sistemas de información del gobierno nacional, establecidos para el cumplimiento de la meta 1.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo", no es una observación consistente a la información reportada; toda vez que, la información que el equipo auditor está contrastando, proviene de diferentes fuentes de medición (SDDIPI: fuentes intersectorialidad - indicador ICBF: fuente ICBF), diferentes a las fuentes de información remitidas en el marco de la solicitud y no en el marco del cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1. En ese sentido, se considera que no es viable mencionar la confiabilidad de la información, si se contrastan fuentes y variables diferentes, la información que entrega el ICBF es información que nutre la consolidación de los registros intersectoriales, pero no es la única fuente ni la fuente oficial, como se ha mencionado al equipo auditor en el desarrollo de la auditoría.

### **Respuesta DNP**

Como es de su conocimiento, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en cabeza de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEP.P.) y con el apoyo de otras direcciones técnicas es el coordinador técnico, operativo y tecnológico del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. Así mismo, este rol lo ejerce Presidencia de la República, con el Alto Gobierno para el cumplimiento de las metas de gobierno establecidas y actúa como integrante del sistema. Conjuntamente las dos entidades propenden por el logro de las metas definidas en los indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de acuerdo con lo dispuesto en el título 7 del Decreto 1082 de 2015.

Así mismo, este Decreto establece en el artículo 2.2.7.2.2.1. dentro de los pasos para la construcción del sistema de seguimiento, la elaboración de fichas técnicas de programas e indicadores es una de las responsabilidades de los Ministerios y Departamentos Administrativos ser garantes directos ante Sinergia de la

información, coherencia y actualización permanente, de cada uno de los indicadores de su responsabilidad.

Respecto a las rutinas de seguimiento a metas de Gobierno en el artículo 2.2.7.2.3.3. del mismo Decreto se establece que las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos y sus entidades adscritas y vinculadas, serán los responsables de actualizar y cargar toda la información relacionada con el seguimiento (avances cuantitativos y cualitativos de programas, metas e indicadores).

### **Análisis de la respuesta**

En la respuesta del ICBF del 15 de marzo del 2023 con radicado 202316000000034553 en la pregunta numero 15 donde se le pide remitir los indicadores diseñados e implementos por el instituto para medir la eficacia del programa y los resultados de los mismos en las vigencias 2020 y 2021, la entidad contesto:

*“En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, el seguimiento realizado sobre las apuestas en el cumplimiento de lo establecido por la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre se realizó a través de los indicadores que se relacionan a continuación”*

*Niñas y niños con educación inicial en el marco de atención integral*

*2. Porcentaje de niñas y niños en Primera Infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral.*

En la ficha técnica del indicador del tablero de control de SINERGIA, refiere que la entidad responsable del indicador es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Si bien es cierto que la fuente de información es el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia SSDIPI administrado por el Ministerio de educación, la descripción de la línea base corresponde al porcentaje de niños y niñas en servicios de atención a la primera infancia del ICBF con 6 o más atenciones priorizadas.

El DNP afirma que en el decreto 1082 del 2015 en su artículo 2.2.7.2.3.3. del mismo Decreto se establece que las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos y sus entidades adscritas y vinculadas, serán los responsables de actualizar y cargar toda la información relacionada con el



seguimiento (avances cuantitativos y cualitativos de programas, metas e indicadores).

### **Hallazgo No. 5 Avances en el Indicador Unidades de Servicio con talento humano Cualificado/Sistema de Seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia.**

#### **Constitución Política de Colombia 1991.**

*Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

#### **Ley de Infancia y Adolescencia 1098 del 2006,**

*Artículo 29, el derecho al desarrollo integral en la primera infancia plantea: La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la constitución política y en este código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. ...*

**Ley 1804 de agosto de 2016** "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones":

*Artículo 2 Política de cero a siempre La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.*

*Artículo 7o. GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL. Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre*



otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren.

*Parágrafo 2o. Las entidades de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información al Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia y al Sistema Único de Información de la Niñez.*

*Parágrafo 3o. La política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, dirigida a las poblaciones de comunidades étnicas, se estructurará con la participación de sus autoridades representativas en los respectivos espacios o mesas de concertación.*

*La información que obtenga el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia será reportada a las instancias de concertación de los grupos étnicos, con el objeto de complementar la información y tomar los correctivos pertinentes.*

**Decreto 4875 de 2011** *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI – y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia. Capítulo. I Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI. Artículo 1°. Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Créase la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, que en adelante se denominará la Comisión.*

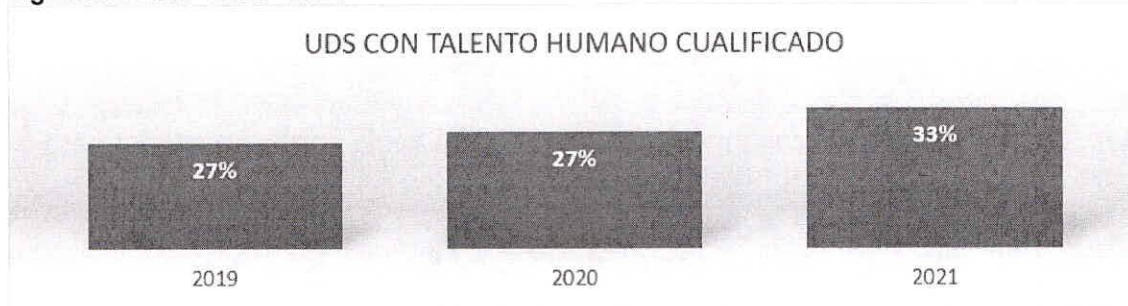
**Decreto 1416 de 2018** *"Artículo 2°. Objeto. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, que en adelante se denominará la Comisión, tendrá a cargo la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, cuya implementación nacional y territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha instancia, en lo dispuesto en sus Fundamentos Técnicos, Políticos y de Gestión y en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Corresponderá a la Comisión establecer los lineamientos técnicos para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a siempre".*

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño al Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1, la CGR realizó evaluación al porcentaje de niños y niñas activos en el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, que reciben seis o más atenciones de las priorizadas por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia en el marco de la "Política de cero a siempre", durante las vigencias 2020 y 2021.

Una vez analizados estos porcentajes, se puede evidenciar que el indicador "UDS con talento humano cualificado", no muestra avances en su desarrollo como se presenta a continuación:



**Imagen1 Indicador UDS\* Con talento humano cualificado / Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia Vigencias 2019- 2020 -2021**



\*UDS. Unidades de Servicio.

Fuente: Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, tablero de control de Atención Integral <https://ssnn.mineducacion.gov.co/ssnn/publico/tablero/>

Elaboró: CGR

Como se evidencia en la imagen anterior, durante el año 2020 no se presentaron avances en este indicador y durante el 2021 el porcentaje de crecimiento fue tan solo del 6 %.

Esta situación puede afectar la atención integral y de calidad a niños y niñas, debido a que el cuidado que se brinda con talento humano cualificado fortalece en ellos, sus capacidades y potencialidades en la etapa de la vida, que es base del desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Igualmente es importante recordar que este, es uno de los objetivos establecidos en la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de cero a Siempre en Colombia, que además contribuye en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lo anterior, se presenta por deficiencias en la gestión de las entidades responsables para alcanzar las metas propuestas y prestar los servicios que le fueron encomendados para atender a la primera infancia, aspecto que repercute en los fines esenciales del Estado y en los indicadores del país.

### **Respuesta de la entidad**

La expedición del Decreto 2647 del 30 de diciembre del 2022, realizó la modificación de la estructura del Departamento Administrativo de Presidencia de la República DAPRE. Con dicha reestructuración, se suprimió la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia; los asuntos a cargo de la dependencia suprimida, continuarán en cabeza de la entidad líder de política pública, en este caso Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

El Decreto 0695 del 2023 "Por medio del cual se modifica el Decreto 4875 de 2011, modificado por el Decreto 1416 de 2018, en lo relacionado con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y se dictan otras disposiciones", modifica la integración y distribución de las responsabilidades que estaban a cargo de la extinta Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia en el marco del funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

En consideración a que las funciones de los temas relaciones a Niñez y Adolescencia que se adelantaban en el marco de la extinta Consejería para la Niñez y la Adolescencia y de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, ya no se encuentran en el Departamento Administrativo de presidencia de la República, no es posible para esta Entidad, confirmar que las observaciones formuladas por el Ente de control, están basadas en los documentos fuentes únicos existentes a la fecha de su respuesta (Conforme a la indicación dada en el Oficio) o que son aceptadas como hallazgos para la entidad.

### **Análisis de la respuesta**

Con base en la respuesta de la entidad se configura la observación como **hallazgo**, debido a que la entidad no realizó el debido seguimiento al indicador, ni a las entidades responsables de suministrar la información y cumplimiento.

### **Hallazgo No. 6 Avances en el Indicador “Recibe el requerimiento nutricional adecuado” / Sistema de Seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia.**

#### **Constitución Política de Colombia 1991.**

*Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

#### **Ley de Infancia y Adolescencia 1098 del 2006**

*Artículo 29, el derecho al desarrollo integral en la primera infancia plantea: La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la constitución política y en este código. Son derechos impostergables de la primera infancia,*



*la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. ...*

**Ley 1804 de agosto de 2016** "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones":

*Artículo 2 Política de cero a siempre La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.*

*Artículo 7o. GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL. Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren.*

*Parágrafo 2o. Las entidades de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia tendrán a su cargo el reporte permanente de información al Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia y al Sistema Único de Información de la Niñez.*

*Parágrafo 3o. La política de Estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, dirigida a las poblaciones de comunidades étnicas, se estructurará con la participación de sus autoridades representativas en los respectivos espacios o mesas de concertación.*

*La información que obtenga el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia será reportada a las instancias de concertación de los grupos étnicos, con el objeto de complementar la información y tomar los correctivos pertinentes.*

**Decreto 4875 de 2011** Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI – y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.

Capítulo. I Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI.

**Artículo 1º.** Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Créase la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, que en adelante se denominará la Comisión.

**Decreto 1416 de 2018** "Artículo 2º. Objeto. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, que en adelante se denominará la Comisión, tendrá a cargo la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, cuya implementación nacional y territorial se realizará bajo los principios definidos en dicha instancia, en lo dispuesto en sus Fundamentos Técnicos, Políticos y de Gestión y en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Corresponderá a la Comisión establecer los lineamientos técnicos para la implementación nacional y territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a siempre".



En desarrollo de la Auditoría de Desempeño al Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1, la CGR, realizó el seguimiento al porcentaje de cobertura de las atenciones reportadas en el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia, SSDIPI, 2020-2021.

Una vez analizados estos porcentajes, se puede evidenciar que el indicador “*Recibe el requerimiento nutricional adecuado*”, presenta un nivel de alcance aún muy bajo con respecto a la población total colombiana de niños, niñas, como se muestra a continuación:

Imagen 2

Indicador “*Recibe el requerimiento nutricional adecuado*” / Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia - Vigencias 2019- 2020 -2021



Fuente: Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, tablero de control de Atención Integral <https://ssnn.mineducacion.gov.co/ssnn/publico/tablero/>  
Elaboró: CGR

Como se evidencia en el gráfico anterior, durante el año 2020 el crecimiento fue tan solo del 3% y durante el 2021 el porcentaje de crecimiento fue del 6 %, con respecto al año anterior.

Esta situación puede afectar la atención integral y de calidad a niños y niñas, pues como es de conocimiento general, un proceso de crecimiento que no cuenta con los nutrientes necesarios para crecer y desarrollarse puede tener consecuencias de prevalencia de morbilidades asociadas a la malnutrición e incluso llevar a la muerte. Igualmente es importante recordar que este, es uno de los objetivos establecidos en la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de cero a Siempre en Colombia, que además contribuye en el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Lo anterior, se presenta por deficiencias en la gestión de las entidades responsables para alcanzar las metas propuestas y prestar los servicios que le fueron encomendados para atender a la primera infancia, aspecto que repercute en los fines esenciales del Estado y en los indicadores del país.



## Respuesta de la entidad

La expedición del Decreto 2647 del 30 de diciembre del 2022, realizó la modificación de la estructura del Departamento Administrativo de presidencia de la Republica DAPRE. Con dicha reestructuración, se suprimió la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia; los asuntos a cargo de la dependencia suprimida, continuarán en cabeza de la entidad líder de política pública, en este caso Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

El Decreto 0695 del 2023 "Por medio del cual se modifica el Decreto 4875 de 2011, modificado por el Decreto 1416 de 2018, en lo relacionado con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y se dictan otras disposiciones", modifica la integración y distribución de las responsabilidades que estaban a cargo de la extinta Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia en el marco del funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

En consideración a que las funciones de los temas relaciones a Niñez y Adolescencia que se adelantaban en el marco de la extinta Consejería para la Niñez y la Adolescencia y de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, ya no se encuentran en el Departamento Administrativo de presidencia de la República, no es posible para esta Entidad, confirmar que las observaciones formuladas por el Ente de control, están basadas en los documentos fuentes únicos existentes a la fecha de su respuesta (Conforme a la indicación dada en el Oficio) o que son aceptadas como hallazgos para la entidad

## Análisis de la respuesta

Con base en la respuesta de la entidad se configura la observación como hallazgo, debido a que la entidad no realizó el debido seguimiento al indicador, ni a las entidades responsables de suministrar la información y cumplimiento.

## Hallazgo No. 7 Cobertura del Programa de Alimentación Escolar – PAE

Incumplimiento de las metas determinadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, con respecto a la ampliación de cobertura del PAE en las vigencias 2020 y 2021.

*"Artículo 3: Principios de la función Administrativa, establece. "La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia".<sup>99</sup>*



*“Artículo 1: OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, que se expide por medio de la presente Ley, tiene como objetivo sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. (...)”*

*(...) Artículo 189. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR. Créase la unidad administrativa especial de alimentación escolar, como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, su domicilio será la ciudad de Bogotá y contará con la estructura interna y la planta de personal que el Gobierno nacional establezca en desarrollo de sus facultades; tendrá como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar.” (...)”<sup>100</sup>*

*“Artículo 2: OBJETO Y OBJETIVOS DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - ALIMENTOS PARA APRENDER -. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender -, tiene como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar. Son objetivos específicos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender -: 1} Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar. 2} Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar. 3} Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización. 4} Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar. 5} Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.*

*Artículo 3: FUNCIONES. LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - ALIMENTOS PARA APRENDER - cumplirá las siguientes funciones:*

- 1. Fijar, desarrollar, hacer seguimiento y evaluar, bajo la directriz del Ministerio de Educación Nacional, la política en materia de alimentación escolar.*
- 2. Diseñar y adoptar instrumentos y herramientas, para que las entidades territoriales, implementen y ejecuten la política, y adopten los programas y los proyectos en materia de alimentación escolar, teniendo en cuenta las características específicas de la población escolar en cada entidad territorial.*
- 3. Difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten la implementación de la política de alimentación escolar.*
- 5. Gestionar los recursos y adelantar las acciones para fortalecer la financiación del Programa de Alimentación Escolar en todo el territorio nacional y ampliar su cobertura, atendiendo los criterios de focalización y priorización que fije el Consejo Directivo.” (...)”<sup>101</sup>*

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022- en adelante PND-, está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa. Entre los pactos se encuentra el Pacto por la Equidad, el cual tiene entre sus ítems la Educación de Calidad.



Para la determinación de la meta del PND se tomó como referencia el periodo de diciembre de 2018 que cuenta con una línea base de 5'300.000 estudiantes beneficiarios con el PAE según el SIMAT; dicho esto, el gobierno con el fin de aumentar la cobertura del PAE determinó una meta para el cuatrienio de 7.000.000 de estudiantes beneficiarios.

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, es una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas, el cual, es liderado por el Departamento Nacional de Planeación-DNP.

De conformidad con el reporte de resultados de SINERGIA, en el indicador estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar se observa la proyección de la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” relacionada con el aumento de 1,7 millones en número de estudiantes beneficiados, se manifiesta que con el PAE se llegará a un total de 7 millones de beneficiarios al finalizar la vigencia 2022, así:

**Tabla No 9. Proyección de cobertura del PAE 2018-2022**

Ene-Dic 2019	Ene-Dic 2020	Ene-Dic 2021	Ene-Dic 2022
5.600.000	6.033.000	6.469.000	7.000.000

Fuente: Sinergia-DNP

Ahora bien, dado que las vigencias en estudio son 2020 y 2021, nos referiremos solamente a estas; conforme con el indicador de estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar, se observa un avance para el 2020 de 94.36% y para el 2021 de 90.38% para el cumplimiento de la meta, así:

**Tabla No 10 Avance cobertura del PAE 2020-2021**

Año	Meta	Avance	% Avance
Línea Base	-	5.300.000	-
<b>Ene-Dic 2020</b>	<b>6.033.000</b>	<b>5.692.734</b>	<b>94.36%</b>
<b>Ene-Dic 2021</b>	<b>6.469.000</b>	<b>5.846.755</b>	<b>90.38%</b>

Fuente: Sinergia-DNP

Elaboró: CGR

Así las cosas, la CGR evidenció que no se alcanzaron las metas proyectadas en los periodos mencionados, puesto que para el año 2020 se beneficiaron 5.692.734 estudiantes de 6.033.000 proyectados y para el año 2021 se beneficiaron 5.846.755 estudiantes de 6.469.000 previstos.

Realizado el análisis por la CGR, se evidencia que, para cumplir con la cobertura proyectada para el año 2020, faltaron 340.266 estudiantes por beneficiar en el PAE, equivalente al 5,64 % de la meta; por otra parte, para la vigencia 2021, faltaron 622.245 estudiantes, equivalente al 9.62% de la meta.

**Tabla No 11 Meta vs cobertura del PAE 2020-2021**

Vigencia	Meta	Estudiantes atendidos	Estudiantes por atender Diferencia	% no beneficiarios
2020	6.033.000	5.692.734	340.266	5,64 %
2021	6.469.000	5.846.755	622.245	9,62%

Elaboró: CGR

Lo anterior, se presenta por deficiencias en la gestión adelantada por las entidades a cargo de fijar y ejecutar la política en materia de alimentación escolar, en lo atinente al cumplimiento de las metas de ampliación de cobertura definidas en el PND para las vigencias 2020 y 2021.

En consecuencia, se refleja incumplimiento del logro de la meta proyectada para el aumento de la cobertura del Programa de Alimentación Escolar- PAE, durante las vigencias 2020 y 2021; afectando el principal objetivo del programa que es suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en el sistema educativo impactando el avance de la meta 1.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1 que es fin de la pobreza.

### Respuesta de la entidad

*(...) Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, cofinancia (PGN - inversión) la operación del Programa de Alimentación Escolar aportando el 37% de los recursos, y el 63% restante está a cargo de las Entidades Territoriales.*

*En este sentido, el aumento de la cobertura del PAE, requería de un aumento de recursos por parte del Gobierno Nacional y de las Entidades Territoriales. Sin embargo, la pandemia asociada al Covid-19 derivó una crisis sanitaria con fuertes afectaciones sobre el crecimiento económico, el mercado laboral, el comercio internacional y las finanzas públicas en todo el mundo. El FMI estima que la economía mundial se contrajo 3,3%, mientras que el PIB de Latinoamérica cayó 7,0%.*

*(...) Para las vigencias 2020 y 2021 el Ministerio de Educación Nacional y la UApeA en los Comités de Apoyo Técnico del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), realizaron la solicitud de recursos adicionales para cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la Ley del Presupuesto General de la Nación y los decretos de liquidación presupuestal para las vigencias*



2020 y 2021, determinaron un incremento inferior en los recursos de inversión de la UAyA, lo que no permitió cumplir con la meta de beneficiarios del Plan Nacional de Desarrollo. Se anexa circular N° 4 de febrero 21 de 2020 emitida por el MHCP, sobre anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2021.

Así las cosas, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UAyA), en el marco de las competencias establecidas en el Decreto 218 de 2020, adelantó la gestión pertinente para la asignación de recursos y con ello poder dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ?Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad?, para la vigencia 2021, sin embargo se insiste en que durante las vigencias 2020 y 2021, se materializaron circunstancias de caso fortuito y fuerza mayor que implicaron variaciones significativas en la planeación y ejecución de política pública respecto de la alimentación escolar, sin que esto significara el incumplimiento a principios tales como el de planeación, eficacia y eficiencia del gasto público teniendo en cuenta que esta Unidad utilizó los recursos que en su momento le fueron asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a pesar que en la solicitud que se realizó al respecto a dicha cartera, era la basada en las metas dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, las cifras planeadas por esta Unidad para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se vieron afectadas negativamente por hechos ajenos a su voluntad.

### **Análisis de la respuesta**

La CGR, en el ejercicio auditor, solicitó a la Dirección General de Presupuesto Público Nacional de MINHACIENDA, el anteproyecto del presupuesto fiscal de las vigencias 2020 y 2021 del MEN y la UAyA, y se evidencia en los anexos de la respuesta, la solicitud de asignación de recursos por partes de las mencionadas entidades para dichas vigencias.

No obstante, la CGR, considera que al tratarse de una política pública, el Ministerio de Educación Nacional y la UAyA, debieron realizar la planeación y la gestión pertinente ante el MINHACIENDA, con el fin de que se priorizara la asignación de los recursos suficientes para lograr el cumplimiento de las metas proyectadas por el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en lo que respecta en aumentar en 1,7 millones de beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, para un total de 7 millones al cierre de la vigencia 2022.

Dicho lo anterior, se evidencia una insuficiente gestión por parte de las entidades responsables de fijar y ejecutar la política de Alimentación Escolar en Colombia para beneficiar a los niños, niñas y adolescentes incluidos en el sistema escolar.



## Hallazgo No. 8 Información reportada de la Base Sistema Integrado de Matricula – SIMAT

La respuesta de la UApa a la solicitud de información, y los datos reportados en SINERGIA- DNP, con respecto al número total de beneficiarios del PAE para las vigencias 2020 y 2021, presentan cifras diferentes, afectando la confiabilidad al consultar las fuentes de información que reportan avances del PAE.

- *“Artículo 1, define el control interno como [...] el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos....*

*(...) literal d) del artículo 3° establece: “Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros”; el artículo 4° define: “Toda la entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno (...)” y su literal i indica: “Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control.” (...)<sup>102</sup>*

- *“Artículo 3. Principios de la función Administrativa, establece. “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”.<sup>103</sup>*

- *“Artículo 3o. Otros Principios de la Transparencia Y Acceso A La Información Pública.*

*En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: (...)*

***Principio de la calidad de la información.*** *Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los*

*procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad. (...)<sup>104</sup>*

En comunicación enviada a la Unidad Administrativa Especial – Alimentos para Aprender – UApa con radicado CGR 2023EE0033309 del 07/03/2023, en marco del ejercicio de auditoría de Desempeño al Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1, se solicitó a la entidad, entre otros, reportar las estadísticas de los resultados obtenidos con la implementación del Programa de Alimentación Escolar,- en adelante, PAE-,



discriminado por vigencia 2019, 2020, 2021 y 2022 (antes, durante y después de la emergencia sanitaria) y por modalidad transitoria, señalando número de beneficiarios, departamento o región, estrato socioeconómico, género (hombre, mujer), población rural y urbana, porcentajes y demás información que considere pertinente.

Es importante precisar, que las vigencias objeto de estudio son 2020 y 2021, por ende, nos referiremos solamente a estas.

Ahora bien, en la respuesta suministrada por la UApA, relacionan un documento en Excel que tiene como título Resultados Obtenidos PAE, que contiene la respuesta a la solicitud mencionada y que además describen que la fuente de información en la que se basó su comunicación es el Sistema Integrado de Matricula SIMAT.

Por otra parte, la CGR en el marco de su ejercicio auditor, consultó el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, el cual, es una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas, liderado por el Departamento Nacional de Planeación-DNP. Dentro de este orden de ideas, en SINERGIA, analizamos el programa que tiene por nombre cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media, que, a través del indicador de estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar, reporta los avances y resultados del cuatrienio, basados en la fuente de información SIMAT.

Analizadas las dos fuentes de información, la CGR evidencia que el reporte de los resultados obtenidos en las vigencias 2020 y 2021, con relación al número total de beneficiarios presentan las siguientes diferencias:

**Tabla No.8 Cuadro comparativo de la respuesta de la UApA y del reporte de SINERGIA**

Vigencia	Beneficiarios PAE-Datos SINERGIA-DNP	Beneficiarios PAE reporte UApA	Diferencia Beneficiarios PAE	#
2020	5.692.734	5.668.407	24.327	
2021	5.846.755	5.816.703	30.052	

Fuentes: Respuesta UApA – Reporte Sinergia-DNP

Elaboró: CGR

Se determina como causa de lo observado, deficiencias en los cálculos, control, consolidación y reportes de la información que brinda el Sistema Integrado de Matricula del Ministerio de Educación Nacional.

La situación descrita es generada por una inadecuada medición, monitoreo, seguimiento y evaluación del programa, lo que afecta la confiabilidad en la información de las distintas entidades encargadas de reportar y registrar los avances y resultados del PAE en los sistemas de información del gobierno nacional

que dan cuenta del cumplimiento de las metas ODS y en este caso, de la meta 1.2 del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

### Respuesta del Departamento Nacional de Planeación-DNP

(...) “Así mismo, este Decreto establece en el artículo 2.2.7.2.2.1. dentro de los pasos para la construcción del sistema de seguimiento, la elaboración de fichas técnicas de programas e indicadores, es una de las responsabilidades de los Ministerios y Departamentos Administrativos ser garantes directos ante Sinergia de la información, coherencia y actualización permanente, de cada uno de los indicadores de su responsabilidad. (...)

(...) Respecto a las rutinas de seguimiento a metas de Gobierno en el artículo 2.2.7.2.3.3. del mismo Decreto se establece que las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos y sus entidades adscritas y vinculadas, serán los responsables de actualizar y cargar toda la información relacionada con el seguimiento (avances cuantitativos y cualitativos de programas, metas e indicadores). Por lo anterior, nos permitimos suministrar a ustedes los datos registrados por Min Educación del indicador Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar.” (...)

Imagen No 2

	2019	2020	2021	2022	Meta 2022	Avance 2018- Cuatrienio
Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar	5.605.793	5.692.734	5.846.755	5.851.769	7.000.000	83.60%

Fuente: Sinergia, DNP

### Respuesta de la Unidad Administrativa Especial-Alimentos para Aprender

(...) Adicionalmente, es importante aclarar que el reporte de matrícula del SIMAT del mes de diciembre de cualquier vigencia no es el dato definitivo del periodo, puesto que el MEN realiza depuraciones a la base de datos de matrícula en el segundo semestre del año siguiente, de acuerdo con los resultados obtenidos de la auditoría correspondiente. Una vez el MEN tiene la base definitiva, la socializa con diversas entidades del sector y con este insumo, la UApA hace los cálculos sobre esta matrícula y actualiza los datos de los beneficiarios del cierre del año anterior. (...)



(...) En este orden de ideas, la diferencia que se percibe por parte del ente de control de las cifras aquí referidas, no se refieren a una inadecuada medición, monitoreo, seguimiento y evaluación del programa por parte de la UApA, teniendo en cuenta que la información del SIMAT, primero, es solo un insumo dentro de todo el proceso de planeación, ejecución y seguimiento de la política pública de alimentación escolar, segundo, es un sistema que depende de otra entidad distinta a la UApA y tercero, no se ve afectada la confiabilidad en la información, teniendo en cuenta que las distintas entidades encargadas de reportar y registrar información sobre el PAE, reconocen esta dinámica que, de ninguna forma, afecta el cumplimiento de las metas de ODS y por el contrario, facilita la intervención estatal para su materialización en los territorios. En cualquier caso, se precisa que la información definitiva es la reportada en el SIMAT. (...)

### Análisis de la Respuesta

De acuerdo con las respuestas emitidas por el DNP y por la UApA, la CGR efectúa el siguiente análisis:

El DNP señala que es responsabilidad de los Ministerios y de sus Departamentos Administrativos garantizar, actualizar y cargar ante Sinergia toda la información relacionada con los avances de las metas e indicadores de su competencia.

La UApA señala que es la encargada de hacer los cálculos sobre la matrícula y actualiza los datos del número total de beneficiarios del cierre del año anterior.

En el ejercicio de auditoría, la CGR evidenció que efectivamente existen deficiencias de la UApA en los cálculos, control, consolidación y reportes de la información que brinda el Sistema Integrado de Matricula del Ministerio de Educación Nacional, ya que en los informes de gestión elaborados por la UApA, se observa que la información reportada en dicho informe en lo que respecta al número total de beneficiarios para el 2020 y 2021 no concuerda con la base de datos suministrada en la respuesta al equipo auditor de la CGR.

Tabla N° 9 **Comparativo de datos UApA**

Datos en la Respuesta UApA UAA2023ER000474		Datos en Informes de Gestión UApA Vigencias 2020 y 2021	
Beneficiarios 2020	Beneficiarios 2021	Beneficiarios 2020	Beneficiarios 2021
5.668.407	5.816.703	5.692.734	5.846.755

Fuente: Respuesta UApA vs Informes de gestión UApA 2020 y 2021

Por otro lado, se observa que la información acerca del número total de beneficiarios reportados en los informes de gestión de la UApA de las vigencias 2020 y 2021, es la misma que reporta el Sistema Nacional de Evaluación y Seguimiento (SINERGIA

-DNP), a través del indicador Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar.

Tabla N°10 Comparativo de datos UApA y SINERGIA - DNP

Datos en Informes de Gestión UApA Vigencias 2020 y 2021		Datos en SINERGIA-DNP	
Beneficiarios 2020	Beneficiarios 2021	Beneficiarios 2020	Beneficiarios 2021
5.692.734	5.846.755	5.692.734	5.846.755

Fuente: Informes de gestión UApA 2020 y 2021 – SINERGIA-DNP

En consecuencia, se desvirtúa la observación al DNP frente al reporte de la información del indicador Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar, al verificar que Sinergia - DNP carga los datos reportados por el MEN y que es la UApA quien tiene errores en el reporte de la información.

Finalmente, es evidente que, al observarse una diferencia en los datos suministrados por la UApA, en la comunicación presentada a la CGR y la reportada en sus informes de gestión para el mismo período (2020 y 2021) respecto del número total de beneficiarios, existe una inadecuada medición, monitoreo, seguimiento y evaluación del programa, gestionada por la Unidad Administrativa Especial – Alimentos para Aprender.

### Hallazgo No. 9 : Diferencias en la Información del Resultado del Desarrollo del Programa “Casa Digna Vida Digna”.

**Ley 87 de 1993**, “por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”:

Artículo 2. Objetivos del sistema de control interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

*Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;*

*Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*

*Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*

*Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*



*Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos.*

**Ley 489 de 1998.** “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política..”

“Artículo 3. Principios de la función Administrativa, establece. “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

**Ley 1437 de 2011.** “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

“Artículo 3. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.  
(...)”.

**Ley 1712 del 6 marzo de 2014:** “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y derecho a la información Pública Nacional...”

“Artículo 3. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, “En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad”, y se deberán aplicar los siguientes principios:

*Principio Transparencia, conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que este sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.*

*Principio de celeridad, se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos.*

*Principio de calidad de la información, toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veras, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procesamientos de gestión documental de la respectiva entidad.*

**Decreto No. 867 de 2019:** “Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del programa ·casa Digna, Vida Digna· y se adoptan otras disposiciones”.

*“Artículo 1º. Adiciónese el capítulo 7 al Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, (..).*

**Decreto No. 1077 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

*Artículo 2.1.1.7.2. Definición de los Departamentos, Municipios y/o Regiones en que se ejecuta el programa. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante acto administrativo los Departamentos, Municipios y/o Regiones en los cuales se desarrollarán las intervenciones de que trata el presente capítulo.*

*En dicha reglamentación deberán incluirse porcentajes mínimos de cupos para la asignación de subsidios a hogares con criterios de enfoque diferencial dentro de los que deberán estar incluidos como mínimo la población víctima de desplazamiento forzado, las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, las trabajadoras del sector informal y las madres comunitarias.*

*Artículo 2.1.1.7.3. Operación del Programa. Para la ejecución de las intervenciones de que trata este capítulo, FONVIVIENDA celebrará en condición de fideicomitente, un contrato de fiducia mercantil para que el patrimonio autónomo que se constituya administre los recursos del subsidio, y a través del cual podrá contratarse a la entidad encargada de la asistencia técnica y operación del programa. Las condiciones de postulación de beneficiarios, asignación del subsidio, participación de entidades territoriales y operación del programa, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante acto administrativo.*

*Artículo 2.1.1.7.4. Participación de las entidades territoriales. Las entidades territoriales podrán postular a los potenciales beneficiarios del subsidio ante FONVIVIENDA, a través de la identificación y postulación de las zonas y las unidades de vivienda habitadas por estos. Adicionalmente, podrán aportar recursos directamente al patrimonio autónomo que se constituya para la ejecución del*



programa de acuerdo con los porcentajes de cofinanciación que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.'

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño la Contraloría General de la República solicitó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT, y al Fondo Nacional de Vivienda, información relacionada con la ejecución del Programa Casa Digna Vida Digna, para las vigencias 2020 y 2021, mediante comunicaciones 2023EE0032729 y 2023EE0033269 del 7 y 10 de marzo de 2023, respectivamente.

Analizadas por la CGR las respuestas emitidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, mediante comunicaciones de radicados Nos. 2023EE0006982 del 6 de febrero de 2023 y 2023EE0024621 del 4 de abril de 2023, respectivamente, y con la información allegada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, se evidencian diferencias en el total de hogares beneficiados con los subsidios del programa Casa Digna Vida Digna, así como en el total del valor de los recursos dispuestos para ello, según se muestra a continuación:

**Tabla No.11 Programa Casa Digna Vida Digna Vigencias 2020 y 2021 Total de Hogares beneficiados con subsidio Fonvivienda.**

VIGENCIAS	INFORMACIÓN MVCT Cantidad de Hogares Beneficiarios de Subsidios	INFORMACIÓN FONVIVIENDA Hogares Beneficiarios Subsidios	INFORMACIÓN DIARI Cantidad de Hogares Beneficiarios Subsidios	DIFERENCIA MVCT Vs FONVIVIENDA	DIFERENCIA FONVIVIENDA Vs DIARI
2020	7.063	1.132	1.140	8	0
2021		5.923	5.923		0
<b>TOTAL, VIGENCIAS 2020 /2021</b>	<b>7.063</b>	<b>7.055</b>	<b>7063</b>	<b>8</b>	<b>0</b>

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA, DIARI  
Elaboró: CGR

Como se puede apreciar en el cuadro No.1, para el Programa Casa Digna Vida Digna, en las vigencias de 2020 y 2021, se encuentran diferencias entre la información así:

De acuerdo con la información del MVCT los hogares beneficiados con asignación de subsidio del programa "Casa Digna Vida Digna" en la vigencia 2020 y 2021 es **7.063** y el reporte de Fonvivienda para las mismas vigencias es de **7.055** registrando una diferencia de **8**.

De acuerdo con la información allegada por la Dirección de Información, análisis y reacción inmediata de la Contraloría General de la República, la cantidad de hogares beneficiados con asignación de subsidio del programa “Casa Digna Vida Digna” en la vigencia 2020 y 2021 es **de 7.063**, habiendo diferencias respecto del reporte de Fonvivienda para las mismas vigencias **7.055**, registrado una diferencia de 8 como pasó con lo reportado por el MVCT.

En consecuencia, se evidencia una diferencia para las vigencias 2020 y 2021, de un total de 8 en lo referido la cantidad de hogares beneficiados con el subsidio.

En lo que refiere al total del valor de los subsidios asignados por FONVIVIENDA, se analizó la siguiente información presentada en el marco de la auditoría:

**Tabla No. 12 Programa Casa Digna Vida Digna Vigencias 2020 y 2021 Total valor de los subsidios asignados**

Vigencia	INFORMACIÓN DIARI	INFORMACIÓN FONVIVIENDA	DIFERENCIA DIARI Vs FONVIVIENDA
2020	\$11.062.152.771	\$1.042.012.698	10.020.140.073
2021	\$56.575.101.919	\$46.131.181.724	10.443.920.195
<b>TOTAL</b>	<b>\$67.637.254.690</b>	<b>\$47.173.194.422</b>	<b>\$20.464.060.268</b>

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA, DIARI- CGR

Elaboró: CGR

Por su parte, la Dirección de Información Análisis y Reacción Inmediata -DIARI de la Contraloría General de la República, reportó que el valor de los subsidios asignados en el marco del Programa Casa digna vida digna, para las vigencias 2020 y 2021, totalizan la suma de \$67.637.254.690, mientras que, conforme a lo informado por Fonvivienda, los subsidios asignados sumaron \$47.173.194.422, lo que evidencia una diferencia de \$20.464.060.268, lo anterior, como consecuencia de falta de mecanismos de control, seguimiento y registro sobre la inversión de los recursos del programa.

Tal situación, no permite contar con una información veraz y confiable para los entes de control y en general, para quien a nivel nacional o internacional requiera realizar consulta sobre los resultados y la efectividad sobre la ejecución del programa **Casa Digna Vida Digna** durante la pandemia del SARS COVID 19.

Analizada por la CGR las respuestas emitidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, mediante comunicaciones de radicados Nos. 2023EE0006982 del 6 de febrero de 2023 y 2023EE0024621 del 4 de abril de 2023, respectivamente. Adicionalmente, y con la información allegada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, se evidencian diferencias en el total de hogares beneficiados con los subsidios del programa Casa Digna Vida Digna, así



como en el total del valor de los recursos dispuestos para ello, según se muestra a continuación:

Tabla No. 13 Total de Hogares beneficiados con el subsidio del programa CDVD.

VIGENCIAS	INFORMACIÓN MVCT Cantidad de Hogares Beneficiarios de Subsidios	INFORMACIÓN FONVIVIENDA Cantidad de Hogares Beneficiarios de Subsidios	INFORMACIÓN DIARI Cantidad de Hogares Beneficiarios de Subsidios	DIFERENCIA MVCT Vs FONVIVIENDA	DIFERENCIA FONVIVIENDA Vs DIARI
2020	7.063	1.132	1.140	8	0
2021		5.923	5.923		0
<b>TOTAL, VIGENCIAS 2020 /2021</b>	<b>7.063</b>	<b>7.055</b>	<b>7063</b>	<b>8</b>	<b>0</b>

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, FONVIVIENDA, DIARI  
Elaboró: CGR

De conformidad con el cuadro No.1, para el Programa Casa Digna Vida Digna, en las vigencias de 2020 y 2021, se encuentran diferencias entre la información así:

De acuerdo con la información del MVCT los hogares beneficiados con asignación de subsidio del programa “Casa Digna Vida Digna” en la vigencia 2020 y 2021 es **7.063** y el reporte de Fonvivienda para las mismas vigencias es de **7.055** registrando una diferencia de **8**

De acuerdo con la información allegada por la Dirección de Información, análisis y reacción inmediata de la Contraloría General de la República, la cantidad de hogares beneficiados con asignación de subsidio del programa “Casa Digna Vida Digna” en la vigencia 2020 y 2021 es **de 7.063**, habiendo diferencias respecto del reporte de Fonvivienda para las mismas vigencias **7.055**, registrado una diferencia de **8** como pasó con lo reportado por el MVCT.

En consecuencia, se evidencia una diferencia para las vigencias 2020 y 2021, de un total de **8** en lo referido la cantidad de hogares beneficiados con el subsidio.

#### Respuesta de la entidad:

De la respuesta de Fonvivienda se extrae lo siguiente:

Las inconsistencias que presentaba el cuadro enviado en comunicación enviada como respuesta a solicitud con número de radicado 2023EE047506 fueron explicados con un error al descargar la base del sistema de información del portal “Casa Digna” sistema de información que sirve como herramienta de seguimiento del programa.

El error se habría producido al descargar la base y al realizar los respectivos filtros y conteos para suministrar la información solicitada ocasiono que la información inicialmente enviada tuviera inconsistencias tanto en el número de subsidios asignados como en el valor de los mismos.

Las bases de información de su sistema (portal “casa digna”), coinciden con las bases del sistema de información del MVCT. Estas bases se adjuntan a esta comunicación por si se requiere alguna verificación adicional por parte de la CGR.

Adicionalmente, a la respuesta y documento Excel allegado, remitieron el siguiente cuadro con información extraída de la única fuente de información (portal casa digna vida digna), el sistema de información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), así:

**Tabla No14 Ajuste Información de Subsidios asignados**

Vigencias	Cantidad de personas beneficiadas con el programa	Cantidad de hogares beneficiados con el programa.	Beneficiados por Género y otros				No. de Subsidios asignados	Valor de subsidios asignados	No. de subsidios entregados	Pagos efectuados por vigencia
			masculino	000	Madres cabeza de hogar	Otro				
2020	2.158	1.140	815	1.343	79	0	1.140	11.062.152.771	1.140	2.571.755.385
2021	10.687	5.923	4.117	6.567	257	3	5.923	56.575.101.919	5.923	58.739.105.378

Fuente: Sistema de información MVCT.

Elaboró: Fonvivienda.

Nota 1: el número de personas beneficiadas resulta de las personas registradas en el formulario de inscripción al programa.

Nota 2: Los pagos efectuados incluyen ejecución de contratos de obra e interventoría del programa durante las vigencias solicitadas.

### **Análisis respuesta de la entidad.**

El Fondo Nacional de Vivienda en su respuesta manifestó que la diferencia de la información sobre el número de asignaciones de subsidios del programa Casa Digna Vida Digna y el valor aportado por ese concepto, no corresponde a lo reportado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en su respuesta a la CGR, por error en el descargue de la información, pero con ello no aporta soporte verificable sobre ese yerro. Lo anexado a la respuesta es una tabla de Excel extraída del sistema de información del subsidio familiar de vivienda a corte 5 de mayo de 2023.

Por lo expuesto, para la CGR no es de recibo dicha explicación, dado que no se allegó soporte alguno que evidencia el yerro en el descargue de la información, así como que al comparar su respuesta con informes de auditoria financiera liberados por este órgano superior de fiscalización, se siguen presentando diferencias en la



información sobre el valor de los subsidios asignados y el total de esos recursos ejecutados<sup>14</sup>.

## **Hallazgo No.10 Avances en el indicador del programa Casa Digna Vida Digna “Viviendas de Interés Social Urbanas Mejoradas”**

### **Constitución Política de Colombia**

“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

(...)”

### **Ley 489 de 1998**

*“Artículo 3. Principios de la función Administrativa, establece. “La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”.*

## Ley 1437 de 2011.

*“Artículo 3. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

*(...)”.*

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño al Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1, la CGR pudo verificar mediante información remitida por Fonvivienda con oficio radicado No. 2023EE0024621, que los avances en el desarrollo del programa casa digna vida digna no alcanzó las metas definidas para las vigencias 2020 y 2021, como se presenta a continuación:

**Tabla No. 15 Avance en el indicador el programa Casa Digna Vida Digna.**

Año	Meta	Avance	Porcentaje de avance
2020	26.622	13.935	52,34%
2021	29.247	8.840	30.23%

Fuente: Oficio 2023EE0024621 MVCT

Elaboro: CGR

Lo anterior, se presenta por deficiencias en la gestión de las entidades responsables para alcanzar las metas propuestas y afecta la asistencia eficaz del estado para reducir el déficit habitacional cualitativo y las privaciones de la población en la dimensión de vivienda en el índice de pobreza multidimensional, aspecto que repercute en la consecución de los fines esenciales del Estado y en los indicadores nacionales para cumplir la Agenda 2030.

### Respuesta de la entidad:

Fonvivienda en su respuesta realizó las siguientes precisiones que darían cuenta de la lenta ejecución de procesos de postulación de hogares en las entidades territoriales, con ello el porcentaje en el avance de la meta definida y en la ejecución presupuestal del programa.



La reglamentación del programa “Casa Digna, Vida Digna - CDVD fue expedida hasta el 17 de mayo de 2019, y en consecuencia su implementación inició a partir del mes de junio de 2019.

La apropiación de recursos para el programa “Casa Digna, Vida Digna” durante la vigencia tuvo una apropiación de \$101.000.000.000 provenientes de recursos FONVIVIENDA con cargo a lo cual se habrían ejecutado 14 convenios interadministrativos para la realización de aproximadamente 10.716 mejoramientos, cofinanciados con recursos propios de las entidades y recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

Para la vigencia 2020 el Fondo Nacional de Vivienda incorporó 30.000.000.000 COP al Programa y con ello, invitó a las entidades territoriales a cofinanciar con recursos propios, por lo que se terminaron firmando convenios interadministrativos con 16 entidades territoriales para la realización de aproximadamente 4.450 mejoramientos adicionales.

En la vigencia 2021 no se incorporaron recursos para realizar mejoramientos adicionales en el marco del programa.

Los recursos apropiados para el programa de mejoramientos no fueron suficientes para cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 de 112.590 mejoramientos para lo cual se requieren aproximadamente \$448.000.000.000 m/cte.

Los ejercicios de postulación de las zonas, los barrios y hogares que podían ser beneficiarios para participar en el programa, obligación establecida en los convenios interadministrativos a cargo de las entidades territoriales, no fluyó como lo esperaban.

La declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto Ley 417 de fecha 17 de marzo de 2020 y con ello las medidas de aislamiento preventivo expedida por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, así como las instrucciones emitidas a través del Decreto 531 de 2020 impactaron directamente el desarrollo de las obligaciones de los convenios, igualmente que el inicio o la continuidad de los contratos de obra e interventoría que se tenían suscritos desde finales de 2019.

El Comité Fiduciario mediante la sesión No.108 del Fideicomiso Programa “Casa Digna, Vida Digna” administrado por Fiduciaria Bogotá S.A. decidió e instruyó que no se suscribirían las Actas de Inicio de los contratos de obra e interventoría adjudicados para el Programa de mejoramientos de vivienda, “Casa Digna, Vida

Digna”, en razón a la emergencia generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, pues requerían la intervención en los hogares con las familias habitando los hogares y no contaban con protocolos para mitigar la propagación de virus COVID 19.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en conjunto con FONVIVIENDA, Ministerio de Salud y Ministerio del Trabajo adelantaron las respectivas gestiones para la implementación de protocolos de bioseguridad que debían ser tenidos en cuenta para que los constructores e interventores adoptaran planes de contingencia frente a la emergencia sanitaria derivada del COVID-19.

Con la Circular 002 del 8 de julio de 2020 le comunicaron a las Entidades Territoriales los lineamientos que en el marco de la Declaratoria de Emergencia debían surtir para el proceso de postulaciones de manera virtual en el programa “Casa Digna Vida Digna” para la asignación de subsidios que diera inicio a los mejoramientos de vivienda en que sus ejecutores tuvieran en cuenta los protocolos de bioseguridad conforme a la Resolución 00898 de 2020 expedida por el Ministerio de salud y protección social.

Las restricciones generadas en cada entidad territorial por los picos de contagio, causando retrasos en la ejecución de los contratos, modificación en los cronogramas por lo que se tomaron medidas como prórrogas y suspensiones de contratos.

Durante la vigencia 2021 se presentaron cierres y restricciones a la circulación en las ciudades por algunos picos generados por la transmisión del virus y por las protestas y bloqueos causados por el “Paro Nacional” que afectaron la normal ejecución de los mejoramientos en zonas específicas del territorio Nacional, así como incidieron en el costo de materiales para ejecutores de obra, lo que conllevaría a realizar prórrogas de contratos y suspensiones de estos para la correcta ejecución del programa, así como los reconocimientos por algunos sobrecostos.

Inconvenientes para suscribir contratos de fiducia mercantil, sin el cual Fonvivienda de conformidad con lo establecido en el Decreto ley 555 de 2003, no podría ejecutar los recursos del programa dado que no puede contratar de manera directa. Ello se solucionó con la expedición del Decreto 625 del 26 de abril de 2022 que estableció un procedimiento cuando se cofinancien con recursos del sistema general de regalías, en consecuencia, se retrasó la ejecución de aproximadamente 3.200 mejoramientos, al no estar regulado con el Decreto 1821 de 2020.



## **Análisis de la respuesta de la entidad.**

Fonvivienda indica en su respuesta a la observación No. 15 que, situaciones como la pandemia y las medidas de aislamiento preventivo, la determinación de protocolos de bioseguridad para el trabajo y ejecución de obras, el paro nacional y bloqueos de vías, la falta de reglamentación de la ejecución de recursos de cofinanciación a través de fiducias, cuya fuente sea el Sistema General de Regalías, entre otros, habrían impedido el cumplimiento de metas del programa de Casa Digna Vida Digna durante las vigencias 2020 y 2021.

Ahora bien, aunque algunas causales esbozadas por el Fondo, fueron de notoriedad pública, otras como la intervención en la viviendas con la presencia de los miembros de los hogares, la definición de protocolos de bioseguridad para la ejecución de obras y los inconvenientes para la postulación de hogares al programa, no fueron soportados con evidencias, por lo que para la CGR no es de recibo que todas las causas relacionadas en los argumentos esbozados, sean razón suficiente para la falta de avance en metas propuestas.

Por otra parte, es claro para la CGR que para las vigencias 2020 y 2021 en el marco de la emergencia sanitaria para la pandemia COVID 19, los hogares con algunas condiciones de vulnerabilidad requerían asistencia del Gobierno de Colombia para el mejoramiento de sus viviendas de tal suerte que mejoraran su habitabilidad ante los riesgos de contagio.

Así las cosas, la observación se mantiene ante el bajo porcentaje de avance de la meta del programa en la vigencia fiscal 2021, anualidad en la que las restricciones fueron menores que la 2020 en que inició el aislamiento preventivo en Colombia, así como al revisar la información de la respuesta a la observación, la misma no coincide con los resultados del informe de auditoría financiera realizada al Fondo Nacional de Vivienda<sup>15</sup>.