

Control fiscal del programa ingreso solidario covid 19 en Colombia

Doris Magally Espitia Salas ¹

Resumen

El contenido del presente artículo revela una metodología descriptiva sencilla, presenta un análisis del control fiscal en Colombia para los casos de Estados de Emergencia Económica, social y Ecológica.; realiza un enfoque especial al seguimiento financiero del programa ingreso solidario y finalmente propone elementos que mejoran significativamente las auditorías financieras. .

El seguimiento y control a los recursos públicos en estado de emergencia se estipula en la constitución política de Colombia y la ley 137 de 1994, atribuye ejecutar auditorías de manera continua y con las mismas características de tiempo ordinario, sin embargo los entes de control no han dado a conocer toda la información de las auditorías presentadas al programa ingreso solidario, encontrando informes insuficientes.

Palabras Claves. Control Fiscal, Ingreso Solidario, Estado de Emergencia económica, social y ecológica.

Abstract

The content of this article reveals a simple descriptive methodology. It presents an analysis of fiscal control in Colombia for cases of States of Economic, Social and Ecological Emergencies. It takes a special

¹ Doris Magally Espitia Salas, Contadora Universidad Antonio Nariño, estudiante especialización en Auditoría y control Fiscal de la Universidad Antonio Nariño. Interesada en los temas de Control Fiscal en el Estado Colombiano. Magdores@hotmail.com

approach to financial monitoring of the Solidarity Income program and finally proposes elements that significantly improve financial audits. .

The monitoring and control of public resources in a state of emergency is stipulated in the political constitution of Colombia and law 137 of 1994, attributes the execution of audits continuously and with the same characteristics of ordinary time, however, the control entities have not released all the information from the audits presented to the Solidarity Income program, finding insufficient reports.

Key words. Fiscal Control; Solidarity Income; Economic, Social and Ecological State of Emergency.

Introducción

El 11 de Marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud, declaró el coronavirus COVID-19 como pandemia, por lo que exhortó a los estados a tomar acciones para mitigar la propagación del brote, es así, como el 17 de Marzo, mediante Decreto 417 (Presidencia de la República, 2020) en Colombia se declara el Estado de Emergencia económica, social y Ecológica por un término de 30 días calendario.

Dada esta declaratoria, el gobierno, tuvo que adoptar medidas para contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia, por lo que se crea entre otras medidas, el programa ingreso solidario. Liderado por la presidencia de la Republica y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el programa tiene como objetivo brindar ayudas monetarias a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que NO son beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción, o compensación del impuesto sobre las ventas y que se han visto afectadas por la emergencia sanitaria COVID 19.

Para llevar a cabo esta tarea, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, realizó la construcción de una base maestra de información, para identificar los potenciales beneficiarios. Una vez puesto en marcha el programa, las críticas y los escándalos por fallas masivas empezaron a circular en

redes sociales y medios masivos de comunicación (Revista Semana, 2020), lo que obligó al DNP a suspender temporalmente la plataforma (DNP, 2020).

Estos hechos generaron una serie de cuestionamientos y escándalos por la aparente ausencia de control y seguimiento al programa, es necesario conocer ¿Qué tipo de auditoria y seguimiento se realiza al programa ingreso solidario? Este documento presenta un análisis del control fiscal ejecutado a la primera fase del programa ingreso solidario, lo que permite al lector no solo tener un contexto más claro del programa, sino conocer el sustento jurídico con el que se adoptaron las medidas para conjurar la crisis y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia. Adicionalmente se determinan una serie de elementos necesarios para llevar a cabo auditorías al programa.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el control fiscal ejecutado a la primera fase del programa ingreso solidario.

Objetivos específicos

- Describir de manera sencilla que establece la ley en Colombia frente al control fiscal en los eventos de Estado de emergencia económica, social y ecológica.
- Mencionar los controles y seguimientos que ha realizado el gobierno al programa ingreso solidario.
- Establecer elementos necesarios para llevar a cabo auditorías al programa ingreso solidario.

Metodología

El marco metodológico utilizado para el diseño y elaboración de este artículo es documental descriptivo con enfoque cualitativo (Sampieri, 2010), partiendo de la realidad social y económica que vive hoy Colombia por la Pandemia COVID 19, y específicamente sobre el programa *ingreso solidario*, liderado por la Presidencia de la República.

Se realizó recolección de información apoyados en las páginas del gobierno nacional, dado que corresponde a información de interés público, en el marco nacional de la ley de transparencia (Congreso de la República, 2014, pág. 24). Sin embargo existe información reservada que corresponde a las excepciones de información, determinadas en el Decreto 1081 de 2015, sumado a la no actualización oportuna, por lo que el proceso de investigación presenta en la fase de recolección de datos estas limitantes.

Marco Contextual

El programa ingreso solidario, es una transferencia que tiene como fin mitigar los impactos socio-económicos, derivados por la pandemia COVID 19. El programa busca apoyar a tres millones de familias en condición de pobreza y vulnerabilidad que NO son beneficiarios de otros programas sociales (Familias o Jóvenes en Acción, adulto mayor, compensación del impuesto. entre otros).

Este programa, por manejar recursos públicos debe ser auditado por parte del Ministerio de Hacienda, contraloría, procuraduría y veedurías. Las auditorías acogen los sistemas de control fiscal establecidos en la Ley 42 de enero 26 de 1993, así: financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación de control interno.

La contraloría debe generar un plan de vigilancia y control fiscal de las entidades que se auditaran, durante el año, ese plan debe definir el tipo de auditoria: auditoría financiera, auditoría de desempeño, auditoria de cumplimiento y control excepcional. Para el programa ingreso solidario, la contraloría anunció a través de su página oficial el inicio de auditoria, aún está pendiente la publicación de la programación y del informe de auditoría.

La constitución política de Colombia, establece en el Art. 215 “...cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”.

Dadas estas condiciones, y previendo el Gobierno que se requeriría contar con recursos con el fin de destinarlos a la implementación de medidas que garanticen la atención y prevención de la propagación del brote, al igual que contrarrestar la afectación socio-económica, se crea mediante el decreto 444 (DAPRE, 2020) del 21 de Marzo de 2020, el Fondo de Mitigación de Emergencia Económica FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, social y ecológica.

Una vez determinado el origen de los recursos que solventaran la crisis, el Gobierno nacional, a través del Decreto 518 (DAPRE.PRESIDENCIA, 2020) del 04 de Abril de 2020, crea en el marco del Estado de Emergencia Económica, social y ecológica, el Programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de Pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional. Para lograrlo el Departamento Nacional de Planeación, realizó la construcción de una base maestra de información, que identifica los potenciales beneficiarios de las ayudas y transferencias otorgadas por el gobierno nacional. A través de la Resolución 0975 del 06 de abril de 2020, del Ministerio de hacienda y crédito público el monto de los recursos a transferir, la periodicidad de las transferencias y los mecanismos de dispersión de los recursos.

Dentro de los actos administrativos, se ve entre líneas, los procesos de control y seguimiento que se llevaran a cabo, los cuales se van a extraer y articular con los planteamientos de las leyes y normas colombianas, frente a la situación de un Estado de Excepción, que para este caso es el Estado de Emergencia Económica, social y ecológica del que hace referencia el art. 215 de la Constitución Política de Colombia.

La auditorías deben darse en diferentes líneas, debe hacer seguimiento a los recursos, pensando en un enfoque financiero, a los objetivos y desarrollo de los mismo en lo social y a la eficiencia de las estrategias en lo económico. Las auditorías deben estar orientadas en estas 3 líneas, de manera integral.

Resultados

Descripción de ley en Colombia frente al control fiscal en los eventos de Estado de emergencia económica, social y ecológica.

En Colombia la constitución política de 1991 en su capítulo VI, denominado “Sobre los Estados de excepción”, y específicamente en el artículo 215, hace referencia a los hechos que perturben el orden económico, social y ecológico, que constituyen grave calamidad pública, y puedan motivar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, social y ecológica del país. Dada esta declaratoria el presidente con la firma de los ministros puede citar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis.

Este mandato constitucional fue recogido por la Ley 137 de 1994 o Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Congreso de la República, 1994), donde se estableció los mecanismos de control a los decretos dictados durante. Los tipos de control que se desarrollan allí son: Jurídico (Corte Constitucional), político (Congreso de la Republica) y de legalidad. (Jurisdicción Contencioso Administrativa). Para el caso del artículo, estos controles, si bien es cierto son importantes para *garantizar conveniencia, oportunidad, viabilidad política y el interés público*; es necesario conocer de manera específica cómo se desarrolla el control a los recursos públicos, que es lo que atañe a este artículo.

La Ley 137 de 1994 en su artículo 15, establece prohibiciones en los estados de excepción, entre ellos menciona la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado. Entre esos órganos del Estado se encuentran los organismos de control que

son ministerio público (Procuraduría, defensoría del pueblo y Personerías) Contraloría General de la República (Contralorías territoriales), y auditoría General de la República.

Lo anterior significa que pese al Estado de Excepción declarado en determinado momento, los organismos de control deben seguir cumpliendo con sus obligaciones y dar cuenta de su gestión. De acuerdo a la constitución Política, carta Magna de Colombia, la contraloría debe realizar la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incluyendo control financiero, de gestión, y de resultados. La constitución Política en su artículo 267 establece: “El objetivo primordial de la Contraloría será ejercer en representación de la comunidad la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, evaluar los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público, de los recursos naturales y del medio ambiente; generar una cultura del control del patrimonio del Estado y de la gestión pública; establecer las responsabilidades fiscales e imponer las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal; procurar el resarcimiento del patrimonio público” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Controles y seguimientos que ha realizado el gobierno al programa ingreso solidario.

La resolución 0975 del 06 de abril de 2020 (Minsiterio de Hacienda y Crédito Público , 2020) establece el monto y los recursos a transferir, la periodicidad de las transferencias y los mecanismos de dispersión del Programa ingreso solidario. En este establece transferencias monetarias no condicionadas, de 2 cuotas, la primera en el mes de abril por un valor de \$160.000 y una segunda dos meses después por valor de \$80.000.

En esta resolución aparece entre líneas un control de los recursos en el artículo 3, en el que determina: “Cada entidad financiera deberá expedir una certificación suscrita por el revisor fiscal donde acredite, una vez realizada la respectiva dispersión de recursos, el valor abonado a los beneficiarios del

programa” (Minsiterio de Hacienda y Crédito Público , 2020). Aquí vale la pena hacer un llamado a la ética profesional de los contadores para que aseguren de la manera más eficiente posible la información reportada.

En el Manual Operativo, desarrollado para llevar a cabo este programa y publicado por el DNP en su página oficial, establece, la responsabilidad del Ministerio de Hacienda de realizar seguimiento y control de la ejecución de las obligaciones de cada entidad del programa, y siempre la confirmación de que la entidad ha realizado los actos necesarios y ha tomado las medidas conducentes para el debido y oportuno cumplimiento de sus obligaciones.

Una vez puesto en marcha el programa y de acuerdo a la constitución y la ley 137 de 1994, ya los órganos de Control y el Congreso de la República debían estar realizando seguimiento a estos recursos, sin embargo y pese a la ley de transparencia se empezó a conocer de su gestión después del escándalo generado en redes sociales y medios masivos de comunicación sobre las fallas del programa y el desfaldo que este al parecer podrían generar. En debate de control político citado por el Senado de la Republica por el Programa ingreso solidario, el 22 de abril de 2020, Luis Alberto Rodríguez, Director Nacional de Planeación, intento desvirtuar lo que el llamo “mitos del programa”, sin embargo la falta de detalles por parte de un órgano de control aún tiene con dudas a la población de la trasparencia del programa.

Luis Alberto, Director del DNP explico cómo se realizó la base maestra para la identificación de los potenciales beneficiarios, los cruces de información y como se cotejo datos con otras entidades (ADRES, PILA, entidades financieras, UGPP, entre otras), mencionó que se tomó datos del SISBEN III y SISBEN IV, sin embargo aclaro que la base de Sisben IV aún no está totalmente actualizada, razón por la cual fue cruzada con el Sisben III.

La contraloría General de la nación ha enviado varios boletines de prensa, sobre el control fiscal que está realizando a los recursos destinados para atender la emergencia

COVID19. Sin embargo para el caso del programa ingreso solidario, no existe a la fecha un comunicado explícito sobre cómo y que se ha auditado de estos recursos. En la página oficial del Ente de Control se encuentra el boletín No. 68 de 2020 del 06 de Mayo de 2020 en donde afirma: “La Contraloría General de la República podrá hacer uso de cualquiera de los mecanismos de vigilancia y control fiscal establecidos en el Decreto 403 de 2020, para constatar que los recursos públicos dispuestos para la atención de la emergencia cumplan con su finalidad y sean restituidos en término a las fuentes que permitieron obtener el flujo necesario para hacer frente a la contingencia por el COVID 19, sin perjuicio de la posibilidad de advertir sobre riesgos de afectación o amenaza del flujo de pagos de FONPET o de incumplimiento de las obligaciones del FAE- ...Desde la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras se viene realizando seguimiento al programa ingreso solidario cuya ejecución se ha financiado con recursos del FOME” (Contraloría General de la República , 2020).

A través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), se realiza seguimiento en tiempo real a los giros efectuados por el FOME, informando a las respectivas Contralorías Delegadas Sectoriales, lo correspondiente para que realicen el respectivo seguimiento y vigilancia sobre el uso de tales recursos.

Dada la falta de precisión de esta información y que el programa aún está en marcha, se espera encontrar en las páginas de las entidades interventoras, toda la información y datos concretos del programa, y el seguimiento y control realizado, para así tener la convicción a la hora de pagar al FONPET los recursos prestados.

Por otra parte, dado el escándalo de la plataforma, el DNP fue visitado por la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía, quienes empezaron proceso de investigación y de quienes también se

espera conocer los resultados, dado que corresponde a información de interés público. (Revista Semana, 2020).

En este orden de ideas, no es posible presentar en este artículo las fases y hallazgos de las auditorías, dado que es un proceso que aún está en marcha y del que se espera conocer información, sin embargo, se presenta los avances que ha publicado el DNP sobre el desarrollo del programa.

La figura 3 nos permite ver las diferencias entre el número de beneficiarios potenciales identificados -Figura 1- por el DNP y el número de beneficiarios reportados como favorecidos -Figura 2-, mostrando que se entregó 15.400 subsidios a beneficiados que al parecer no estaban identificados en la base maestra para la primera etapa. Es necesario en la rendición de cuentas dar claridad de por qué cambio esta cifra que en pesos representa \$246.4 millones de pesos para la primera etapa.

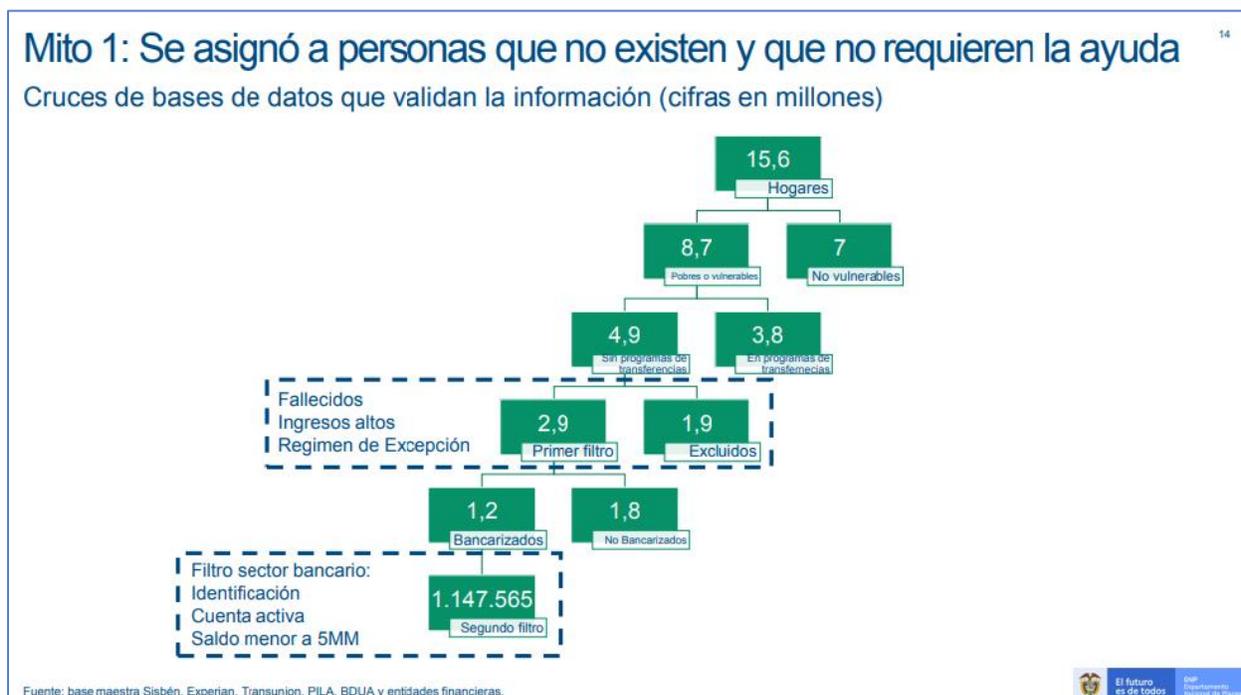


Figura No. 1. Numero de beneficiarios identificados para la primera etapa.

Fuente: Presentación al Congreso de la Republica Información DNP 20 de Abril de 2020


El futuro es de todos

Gobierno de Colombia

Boletín de Prensa

El Programa de Ingreso Solidario ya benefició a 1.162.965 hogares vulnerables

- La primera entrega del Ingreso Solidario por \$160.000 le llegó a 1.162.965 hogares en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.
- La ayuda benefició a 662.478 mujeres, que corresponden al 57 %, y a 500.487 hombres, que equivalen al 43 %.
- Los dineros se consignaron en las cuentas de ciudadanos que previamente estaban vinculados al sistema financiero.

Figura No. 2. Numero de beneficiarios favorecidos en la primera etapa.

Fuente: Boletín de Prensa- Pagina Oficial DNP

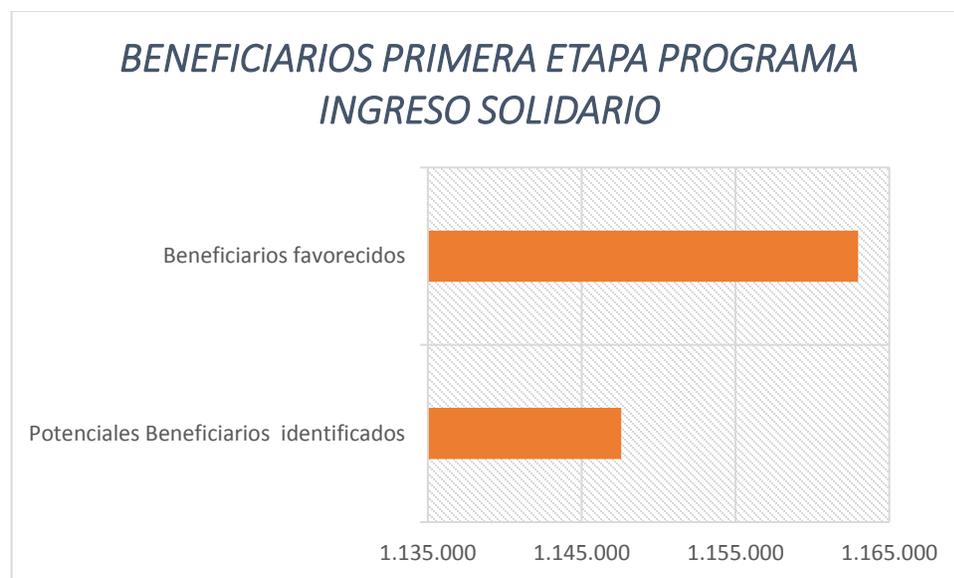


Figura No. 3. Comparativo entre beneficiarios identificados y favorecidos- Primera Etapa

Fuente: Elaboración propia

Propuesta Elementos necesarios para llevar a cabo auditorías al programa ingreso solidario.

Dado que la auditoria debe darse en varios enfoques: de desempeño, de cumplimiento y financiero;

cada uno presenta un propósito diferente. La auditoría de desempeño tiene como propósito, evaluar si

las medidas gubernamentales se han realizado de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia; la de Cumplimiento tiene como propósito determinar si se desarrolló el asunto en cumplimiento de las normas, leyes y regulaciones existentes; la auditoría financiera tiene como propósito evaluar si las operaciones financieras son razonables.

Para que se dé el principio de transparencia y para que la población sienta confianza de los procesos de intervención y auditoría es necesario que se presente, de manera oportuna, la programación de la auditoría y los informes de auditoría. Estos informes desarrollan veracidad y credibilidad si presentan instrumentos de medición que reflejen la imparcialidad del auditor, en esta materia no es necesario inventar lo que ya está creado.

Para lograr el fortalecimiento del control fiscal y contribuir con el adecuado manejo de recursos públicos es necesario que los entes de control adopten normas internacionales de auditoría, NIA del sector público y el sistema de normas internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS- ISSA (por sus siglas en inglés).

Al mencionar el término “adopte”, va más allá de un acto administrativo que ordene su implementación, es necesario la capacitación de los servidores encargados de tan ardua labor; es necesario que las auditorías vayan de la mano con la ejecución de los programas y proyectos. Si los procesos de auditoría se realizan de manera paralela a la ejecución hay oportunidad de reacción, es decir, acciones de mejora inmediatas que generan resultados reales y más cuando de recursos económicos se trata.

Conclusiones

El programa ingreso solidario, representa una solución transitoria a la crisis económica derivada de la Pandemia Covid 19, el programa se desarrolló en un tiempo record, dada la emergencia económica, social y ecológica, sin embargo y pese a los anuncios de los entes de control, existe hoy en Colombia

bastantes inquietudes sobre el control y seguimiento dado a los recursos financieros del programa. Dado lo anterior es necesario que los entes de control, el Ministerio de Hacienda, el DNP y demás organizaciones involucradas den a conocer lo más pronto posibles los avances y resultados de las auditorías ejecutadas a la fecha.

En Colombia, la constitución política, y la ley 137 de 1994 definen todo el proceso de auditoría que se debe seguir en Estado de emergencia; la ley es taxativa en señalar que los entes de control deben realizar la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, incluyendo control financiero, de gestión, y de resultados. Pese a la normatividad el programa ingreso solidario no ha mostrado aun informes eficientes que den claridad de cada seguimiento desde lo local y sus beneficiarios.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (04 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia.

Bogotá, Colombia.

Congreso de la República. (06 de Marzo de 2014). Ley 1712. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 49.084.

Congreso de la República. (02 de Junio de 1994). Ley 137 de 1994. Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República. (06 de Mayo de 2020). Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa>

DAPRE. (21 de 03 de 2020). DAPRE. PRESIDENCIA. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20444%20DEL%2021%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

DAPRE.PRESIDENCIA. (04 de 04 de 2020). *Dapre* . Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20518%20DEL%204%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

DNP. (08 de 04 de 2020). *Pagina Departamento Nacional de Planeación* . Obtenido de <https://www2.dnp.gov.co/Paginas/DNP-informa-sobre-anomal%C3%ADa-en-buscador-de-consulta-de-ingreso-solidario.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público . (Abril de 2020). *Manual Operativo Programa Ingreso Solidario* .

Minsiterio de Hacienda y Crédito Público . (06 de Abril de 2020). Resolución 0975. Bogota , Colombia .

Presidencia de la República. (17 de Marzo de 2020). *El futuro es de todos*. Obtenido de dapre.presidencia.gov.co/normativa/

Revista Semana. (10 de 04 de 2020). *Tras escandalo de cédulas, permanece deshabilitada página de ingreso solidario*. Obtenido de <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/tras-escandalo-de-cedulas-permanece-deshabilitada-pagina-del-programa-ingreso-solidario/662859>

Sampieri, R. H. (2010). *Metodología de la Investigación* . Mexico: McGRAW-HILL/Interamericana Editores S.A.

