



VICEMINISTERIO DE EMPLEO Y PENSIONES
DIRECCIÓN DE PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES
FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

DOCUMENTO TÉCNICO JUSTIFICACIÓN TRASLADO DE RECURSOS DE LA
SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD A LA SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA, PARA
LA FINANCIACIÓN DE LA AMPLIACIÓN DE 2.000 NUEVOS CUPOS Y AUMENTO
DEL VALOR SUBSIDIO PARA EL PROGRAMA DE EXMADRES COMUNITARIAS Y
SUSTITUTAS - VIGENCIA 2021

1. ANTECEDENTE

1.1. Presupuesto Aprobado por el Comité Directivo - Subsidios Programa Exmadres Comunitarias y Sustitutas (\$3.460.678.079).

El Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional en reunión realizada el día 18 y 19 de enero de 2021, autorizó el traslado de recursos del proyecto de inversión "Implementación Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Solidaridad Nacional" Código BPIN 2017011000432, al proyecto de inversión "Implantación de un Subsidio Económico en Dinero para la Protección en la Vejez de Exmadres Comunitarias y Exmadres Sustitutas que no Pudieron Acceder a una Pensión ó BEP Nacional" Código BPIN 2020011000235, por la suma de **TRES MIL CUATROCIENTOS SESENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETENTA Y NUEVE PESOS (\$3.460.678.079)**, con el fin de poder garantizar la disponibilidad de recursos para la ejecución del citado programa.

El presupuesto aprobado por el Comité Directivo es el siguiente:

SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA	PROYECCIÓN GASTO	APROPIACIÓN PRESUPUESTO
Valor Subsidios Recurso 16	3.273.600.000	3.268.240.000
Comisión Fiduciaria	167.902.535	148.445.208
Apoyo Técnico y Auditoria	19.175.544	43.992.871
TOTAL GASTOS SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA	\$ 3.460.678.079	\$ 3.460.678.079



1.2. Detalle Beneficiarios y Recursos asignados.

Para la vigencia 2021, se estimó entregar subsidios a 2.859 beneficiarias del Programa Exmadres Comunitarias y Sustitutas, con una asignación de recursos que ascendió a la suma de TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE **(\$3.268.240.000)**.

GRUPO POBLACIONAL	CUPOS	Valor Subsidio	PRY VR. SUB. 2021 (100%)
EX-MADRES COMUNITARIAS (Cupo inicio 2021)	2.700	80.000	2.592.000.000
EX-MADRES SUSTITUTAS COMUNITARIAS (Cupo inicio 2021)	159	80.000	152.640.000
EX-MADRES COMUNITARIAS (Ampliación 2021)	90	280.000	277.200.000
EX-MADRES SUSTITUTAS (Ampliación 2021)	80	280.000	246.400.000
TOTAL	2.859		3.268.240.000

Fuente: Anexo Técnico Presupuesto Ingresos y Gastos Vigencia 2020 Comité Directivo Fondo de Solidaridad Pensional – 18 y 19 enero 2021

Para el caso de la ampliación de 90 y 80 cupos para el año 2021, se aprobó un valor de subsidio de \$280.000, teniendo como sustento normativo lo definido en la Ley 2063 de 2020, que en su Artículo 118 habilitó la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad cubriera el 100% del valor del subsidio así: *“Con el fin de garantizar la fuente de recursos de los subsidios de que tratan los artículos 164 de la Ley 1450 de 2011 y 215 de la Ley 1955 de 2019, para la vigencia 2021, la proporción a cargo del ICBF que complementa el subsidio otorgado será cubierto con cargo a los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional”*.

2. MODIFICACIÓN AL PRESUPUESTO

Es importante resaltar que tal como lo ha expuesto la Corte Constitucional en diferentes fallos, el subsidio otorgado a través del Fondo de Solidaridad Pensional, *“(…) fue diseñado para conjurar las difíciles circunstancias en las que se encuentran las personas que ejercieron la labor de madres comunitarias, pero que estuvieron excluidas del sistema de seguridad social y por ende no cuentan con pensión para su vejez. Está claro que por su precaria remuneración, y a pesar de los subsidios, muchas no pudieron realizar los aportes a pensión correspondientes, con la dificultad de que la situación laboral de las madres comunitarias sólo se reguló debidamente con la Ley 1607 de 2012, que ordenó su formalización laboral.”*

Además de lo anterior la Corte resalta que *“(…) la labor de madre comunitaria constituye una invaluable contribución para la asistencia, educación y protección de los niños y*



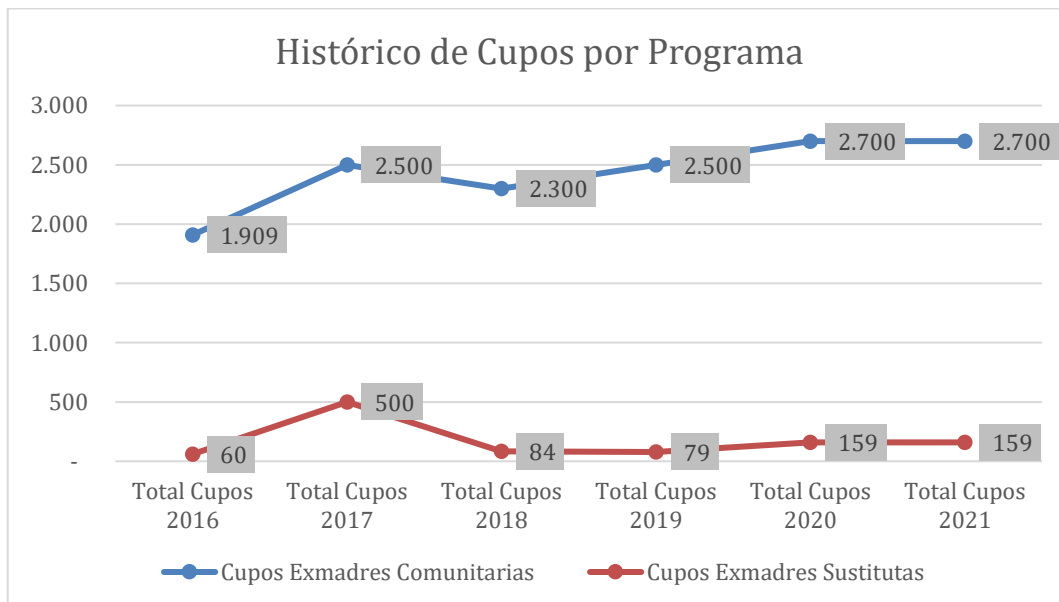
niñas que pertenecen a las capas sociales que disponen de menores recursos económicos, (...).”

Considerando lo anterior, resulta pertinente que el Ministerio del Trabajo en cabeza del Fondo de Solidaridad Pensional, haya definido dentro de sus objetivos de corto y mediano plazo el fortalecimiento del programa de Exmadres Comunitarias y Exmadres Sustitutas, en favor de aquellas personas que no lograron realizar aportes al sistema de seguridad social y que hoy no tienen la posibilidad de poder acceder a una pensión que pueda garantizarles un ingreso en su vejez.

De esta forma, para el año 2021 el Ministerio del Trabajo ha establecido dentro de sus metas de mediano plazo la ampliación de cobertura del programa de Exmadres Comunitarias en 1.750 cupos y para el programa de Exmadres Sustitutas en 250 cupos, así como el incremento del valor del subsidio entre \$140.000 y \$160.000 para los citados grupos poblacionales. Para sustentar la viabilidad de la solicitud que se tramita ante el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional, a continuación, se exponen los elementos conceptuales y de proyección respectivos:

2.1. Comportamiento histórico de cupos.

Para poder atender la necesidad el objetivo propuesto por parte del Ministerio, es importante conocer el comportamiento histórico de personas atendidas por el programa desde el año 2016, donde se logra identificar que el programa ha permanecido prácticamente estático desde el año 2016 y por lo tanto, resulta procedente mejorar las condiciones del mismo en términos de cobertura.





2.2. Estimación recursos requeridos para ampliar la cobertura e incrementar el valor del subsidio del Programa de Exmadres Comunitarias y Sustitutas.

2.2.1. Explicación Ampliación de cobertura Exmadres Comunitarias

Se tiene estimado que se realizará ampliación en 1.750 nuevos cupos los cuales serán ejecutados a partir del mes de junio de 2021 y se financiarán 100% con recursos del Fondo de Solidaridad en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 2063 de 2020 que en su Artículo 118 habilitó la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad financie la porción a cargo del ICBF, a continuación, se detalla el cálculo de los recursos de la citada ampliación:

Concepto	Valor
Nuevos cupos	1.750
Valor Actual del Subsidio	\$ 280.000
Valor Comisión Fiduciaria	\$ 4.103
Costo Mensual Total	\$ 497.180.250
Costo Total 6 meses	\$ 2.983.081.500

2.2.2. Explicación Ampliación de cobertura Exmadres Sustitutas

Se tiene estimado que se realizará ampliación en 250 nuevos cupos los cuales serán ejecutados a partir del mes de junio de 2021 y se financiarán 100% con recursos del Fondo de Solidaridad en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 2063 de 2020 que en su Artículo 118 habilitó la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad financie la porción a cargo del ICBF, a continuación, se detalla el cálculo de los recursos de la citada ampliación:

Concepto	Valor
Nuevos cupos	250
Valor Actual Subsidio	\$ 280.000
Valor Comisión Fiduciaria	\$ 4.103
Costo Mensual Total	\$ 71.025.750
Costo Total 6 meses	\$ 426.154.500

Con base en las estimaciones anteriormente descritas, se tiene que para la ejecución de la ampliación del programa de Exmadres Comunitarias y Sustitutas, se requieren recursos por valor de **TRES MIL CUATROCIENTOS NUEVE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE \$3.409.236.000.00**, los cuales



serán ejecutados a partir del mes de junio de 2021 y se financiarán 100% con recursos del Fondo de Solidaridad en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 2063 de 2020 artículo 118. Para garantizar la financiación se solicitará la aprobación de traslados de recursos desde la subcuenta de Solidaridad hacia la subcuenta de Subsistencia.

2.2.3. Explicación Incremento valor del subsidio

La segunda línea de acción orientada a la protección de este grupo poblacional está enfocada en el incremento del valor del subsidio, el cual se ha mantenido constante desde el año 2013 y desde dicha época no ha tenido aumento. Es importante considerar que a pesar de que el programa Colombia Mayor aumentó el valor del subsidio y particularmente para finales del año 2019 se unificó en \$80.000 para todos sus beneficiarios, en términos reales dicho aumento no mejoró el nivel de ingreso de las ExMadres Sustitutas y Comunitarias beneficiarias del programa, sino que disminuyó el valor del aporte a cargo del ICBF, ya que existe una limitación de índole legal que impide que se incremente el valor del subsidio, teniendo en cuenta que el monto del mismo se estableció mediante Decreto y a la fecha no ha sido aún modificado. Actualmente se está adelantando por parte del Ministerio del Trabajo su expedición.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario equilibrar la proporción de los recursos que debe aportar el ICBF en favor de los beneficiarios de los programas, para que el incremento de Colombia Mayor tenga un efecto real del valor del subsidio.

A continuación, se presenta la proyección de los recursos que deberán ser adicionados al presupuesto una vez se surta la modificación normativa respectiva al Decreto 1833 de 2016, mediante el cual se establece el valor del subsidio:

Concepto	Valor
Total Cupos (Incluida ampliación 2.000 cupos)	4.859
Valor Incremento subsidio	\$ 160.000
Costo Mensual Total	\$ 777.440.000
Costo Total 9 meses	\$ 4.664.640.000

Con base en las estimaciones realizadas, se tiene que para la ejecución del incremento de valor del subsidio a Exmadres Comunitarias y Sustitutas, se requieren recursos por valor de **CUATRO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE \$4.664.640.000.00**, los cuales serán ejecutados a partir del mes de julio de 2021 y se financiarán 100% con recursos del Fondo de Solidaridad en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 2063 de 2020 artículo 118.

3. FUENTE DE FINANCIACIÓN.

Como se explicó en el Comité Anterior, con la orden de traslado del programa Colombia Mayor al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social definida a través del



Decreto Legislativo 812 de 2020, el Ministerio de Trabajo procedió con la creación de un nuevo proyecto de inversión a través del cual se ejecutarán los Programas de subsidios a Exmadres Sustitutas (artículo 215 de la Ley 1955 de 2019) y Exmadres Comunitarias (Decreto 605 de 2013 que Reglamenta el Artículo 164 de la Ley 1450 de 2011), los cuales están focalizados a las personas que dejaron de ser madres sustitutas o comunitarias y que no tienen acceso a una pensión, ni son beneficiarias del mecanismo BEPS.

Por lo tanto, para la financiación de la ampliación de cobertura y del incremento del subsidio se realizará un traslado de recursos entre subcuentas, teniendo en cuenta la ejecución registrada en la subcuenta de Solidaridad.

3.1 Ejecución y Proyección Presupuestal-PSAP

SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD	APROPIACIÓN PRESUPUESTO A ABRIL 31 [1]	VALOR ACUMULADO PAGADO A ABRIL 31 (1) [2]	SALDO PENDIENTE DE EJECUCIÓN [3]	TRASLADO AL PROYECTO DE EXMADRES COMUNITARIAS Y SUSTITUTAS [4]	RECURSOS POR UTILIZAR [5]	NOMINAS (MES DE FEBRERO A OCTUBRE) [6]	PRESUPUESTO POR UTILIZAR [7]
VALOR SUBSIDIOS RECURSO 16	\$ 180.878.148.360	\$ 40.802.551.602	\$ 140.075.596.758	\$ 8.073.876.000	\$ 132.001.720.758	\$ 124.200.000.000	\$ 7.801.720.758

Fuente: Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales Complementarios y Otras Prestaciones.

(1) Reporte de Pagos corte abril 31 de 2021 – Fiduagraria S.A- Equiedad

Del cuadro anterior se puede observar:

- Se tiene un saldo pendiente de ejecutar de \$140.075 millones de pesos, cifra que resulta de restar a la Apropiación Presupuesto a abril 31, el valor de los pagos efectivamente realizados por parte del Administrador Fiduciario al mismo corte del presente año. $[3] = [1] - [2]$
- El aumento de cobertura en 2.000 nuevos cupos para el programa y el incremento entre \$140.000 y \$160.000 del valor del subsidio a las Exmadres Comunitarias y Sustitutas, a partir del mes de julio del presente año, se estima en \$8.073 millones de pesos. [4]
- Bajo el contexto anterior, realizando el traslado al proyecto de inversión de Exmadres Comunitarias y Sustitutas de la Subcuenta de Solidaridad a la Subcuenta de Subsistencia, los recursos disponibles por utilizar sería la suma de \$132.001 millones de pesos. $[5] = [3] - [4]$
- Considerando que el valor promedio mensual actual de las nóminas es \$13.800 millones de pesos, se estima que el total a girar para los nueve meses restantes del año corresponderá a \$124.200 millones de pesos. [6]
- Descontando al valor resultante una vez autorizado el traslado, equivalente a \$132.001 millones de pesos, las nóminas de los meses de febrero a octubre por



valor de \$124.200 millones, aún se tendría un saldo sin ejecutar de \$7.801 millones de pesos. [7] = [5] - [6].

Es importante resaltar que el aumento del valor del subsidio a Exmadres Comunitarias y Sustitutas que se está proyectando entre \$140.000 y \$160.000 pesos, estará condicionado a la expedición del Decreto que modifique los valores del Subsidio definidos en el Decreto 1833 de 2016 en los artículos 2.2.14.3.5 y 2.2.14.6.5.

4. APROBACION SOLICITADA

Finalmente, y con el objetivo de poder financiar la ampliación de cobertura y el aumento de subsidio propuestos, se solicita al Comité Directivo:

1. Se apruebe el traslado de recursos de la Subcuenta de Solidaridad a la Subcuenta de Subsistencia por TRES MIL CUATROCIENTOS NUEVE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE \$3.409.236.000.00, considerando que, con base a las proyecciones de ejecución presupuestal para la subcuenta de Solidaridad, existen recursos suficientes para financiar el Programa PSAP y poder financiar la ampliación de cobertura de 2.000 nuevos cupos del programa de Exmadres Comunitarias y Sustitutas, tal como se presentó.

2. Se apruebe el traslado de recursos de la Subcuenta de Solidaridad a la Subcuenta de Subsistencia por CUATRO MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE \$4.664.640.000.00, considerando que, con base a las proyecciones de ejecución presupuestal para la subcuenta de Solidaridad, existen recursos suficientes para financiar el Programa PSAP y poder financiar el aumento del valor del subsidio del Programa de Exmadres Comunitarias y Sustitutas, tal como se presentó.