

INFORME DE AUDITORÍA

**FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -
FOMAG
VIGENCIA 2015**

006
CGR - CDSS No. _____
Fecha: Mayo 2016

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora

Gloria Amparo Alonso Masmela

Contralor Delegado para el Sector Social

José Antonio Soto Murgas

Directora de Vigilancia Fiscal

Carolina Sánchez Bravo

Supervisor

Javier Martínez García

Equipo de auditoría

Responsable de Auditoría

Eduardo López Sánchez

Audidores

Adriana Mabel Niño Acosta
Yurany Andrea León Bueno
Aquilino Bermúdez Díaz
Alexander Barrios Romero
Jair Fernely Puentes Gerena
Germán Darío Rodríguez Pinilla

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO	4
2.	DICTAMEN INTEGRAL	5
2.1	EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	7
2.1.1	Control de Gestión	8
2.1.1.1	Procesos administrativos.....	8
2.1.1.2	Gestión presupuestal y contractual	8
2.1.1.3	Prestación del bien o servicio	9
2.1.2	Control de Resultados.....	10
2.1.2.1	Objetivos misionales.....	10
2.1.2.2	Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.....	10
2.1.3	Control de Legalidad	10
2.1.4	Control Financiero.....	11
2.1.4.1	Opinión a los Estados Contables.....	13
2.1.5	Evaluación del Sistema de Control Interno – SCI	13
2.2	FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	13
2.3	RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
2.4	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	14
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	15
3.1	EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	15
3.1.1	Control de Gestión	15
3.1.1.1	Procesos administrativos.....	15
3.1.1.2	Gestión Presupuestal y Contractual	17
3.1.1.3	Prestación del Servicio	27
3.1.2	Control de Resultados.....	74
3.1.2.1	Objetivos misionales.....	74
3.1.2.2	Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.....	74
3.1.3	Control de Legalidad.....	76
3.1.3.1	Defensa judicial	76
3.1.3.2	Seguimiento Glosas de la Comisión Legal de Cuentas.....	90
3.1.3.3	Informe final presentación cuenta SIRECI.....	91
3.1.3.4	Ley de Transparencia.....	92
3.1.4	Control Financiero.....	92
3.1.5	Evaluación del Sistema de Control Interno – SCI	111
4.	ANEXOS	118
4.1	Estados Financieros 2015.....	118

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

Para garantizar la prestación de los servicios encomendados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG, a través de la Ley 91 de 1989, fue suscrito el contrato de Fiducia Mercantil entre la Nación - Ministerio de Educación Nacional y Fiduciaria La Previsora S.A., el cual ha surtido múltiples adiciones y prórrogas, soportadas con otrosíes, siendo extendido el último plazo hasta diciembre de 2016, a través del otrosí celebrado el 29 de diciembre de 2015.

El Decreto 1655 de agosto 20 de 2015, adicional del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, reglamentó el artículo 21 de la Ley 1562 de 2012, sobre la Seguridad y Salud en el Trabajo para los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuyo objetivo es el de establecer los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, la vigilancia epidemiológica, los comités paritarios de seguridad y salud en actividades de promoción y prevención, la Tabla de Enfermedades Laborales y el Manual de Calificación y Pérdida de Capacidad laboral, para los educadores afiliados al FOMAG.

El artículo 89 de la Ley 1769, del 24 de noviembre de 2015, dispuso que el pago de prestaciones sociales por concepto de cesantías parciales o definitivas que reconozca el FOMAG se debe realizar dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación solicitada y, a partir del día hábil 61, se deberá reconocer a título de mora en el pago, intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causados diariamente por la suma no pagada.

Con ello se modificó lo normado y aplicado hasta entonces en el párrafo único del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, que establecía el reconocimiento de un día de salario del docente por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, contados éstos a partir del día 65 después de que quedó en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales.

2. DICTAMEN INTEGRAL

81111-

Bogotá D.C.,

Doctora

SANDRA GÓMEZ ARIAS

Presidenta Fiduciaria La Previsora S.A.

Av. Calle 72 N° 10-03

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, por la vigencia 2015, a través de la evaluación de los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, con el propósito de dictaminar y conceptuar sobre la gestión y resultados de la Entidad, y emitir el fenecimiento o no de la Cuenta Fiscal rendida para la vigencia fiscal 2015.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaran conforme con las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la CGR. La responsabilidad de este Ente de Control consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la gestión y resultados de la Entidad a diciembre 31 de 2015, junto con los aspectos relacionados con el control de legalidad y la evaluación del Sistema de Control Interno-SCI, acorde con las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de Fiduprevisora rindió la cuenta anual consolidada para la vigencia fiscal de 2015, el 8 de marzo de 2016, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica N° 7350 de 2013 y de conformidad al capítulo IV artículo 7.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría-(NIAS) y con políticas y procedimientos prescritos por la CGR. La auditoría incluyó examinar, sobre una base selectiva, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la Entidad, la evidencia que sustenta las cifras y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la implementación y funcionamiento del SCI.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependieron del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

Por otra parte, los auditores que conforman este equipo declaran expresamente que están libres de conflictos de interés o razones que puedan afectar su independencia.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones en el alcance de los procedimientos ejecutados sobre el proceso contable, relacionadas con los saldos de algunas cuentas, que se encuentran en procesos de conciliación y depuración, por lo cual no se logró establecer con certeza la razonabilidad de las cifras, generándose las incertidumbres que se presentan en el informe.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó al informe lo que se consideró pertinente.

2.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables verificadas y calificadas por el equipo auditor, con los siguientes resultados, discriminados por cada vigencia auditada:

Tabla N° 1.
Evaluación de gestión y resultados – vigencia 2015

COMPONENTE	CALIFICACIÓN
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN	77,64
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS	77,93
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD	79,71
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO	0,00
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO	59,80
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA	52,86

Fuente: Matriz de Gestión – Guía de auditoría CGR.

De conformidad con lo establecido en la Guía de Auditoría vigente, FOMAG, por la vigencia 2015, obtuvo una calificación final de 52.86 puntos, lo que representa un concepto Desfavorable.

2.1.1 Control de Gestión

La gestión se calificó con 77,64 puntos, producto de algunas inconsistencias detectadas en el contenido de la información que fue suministrada a la auditoría, así como la incoherencia de algunos datos contenidos en los sistemas de información respecto a los documentos físicos, deficiencias en el seguimiento y ejecución de contratos, por parte de la supervisión, debilidades en el control contable, deficiencias e inoportunidad en el trámite de las prestaciones económicas, falta de seguimiento a las incapacidades y a las pensiones concedidas bajo el concepto de invalidez, inoportunidad en la afiliación de docentes al Fondo, e inoportunidad en el cobro de glosas UPCM, por efecto de demoras en la desafiliación de usuarios de salud, entre otras.

2.1.1.1 Procesos administrativos

Los procesos que ejecuta FOMAG para el cumplimiento de su quehacer misional, en algunos casos no están debidamente documentados, divulgados e implementados, tal como pudo ser constatado a través de las diferentes evaluaciones (financiero, legalidad y de gestión) realizadas por el ente de control y lo evidenciado a través de las consultas en el aplicativo del sistema de gestión de calidad "ISOLucion".

2.1.1.2 Gestión presupuestal y contractual

• GESTIÓN PRESUPUESTAL

A través de la evaluación presupuestal se verificó la integridad y coherencia de la información presentada por la Entidad: ejecución de ingresos y gastos durante la vigencia 2015 y análisis del proceso de planificación presupuestal.

Del presupuesto de ingresos, la apropiación final para el 2015 fue de \$7.758.547 millones, de los cuales corresponden a transferencias de la Nación \$5.266.482 millones, de los entes territoriales \$1.850.423 millones y \$641.640 millones de propiedad del Fondo. De estos recursos, se ejecutaron \$7.769.218 millones, es decir, el 100,14%.

Al contrastar la información relacionada con la ejecución presupuestal de ingresos y gastos por cada uno de sus rubros, con la respectiva información contable, se

encontraron diferencias que no permiten establecer la consistencia de la información, debido a la falta de conciliación de las cifras.

• GESTIÓN CONTRACTUAL

Del seguimiento a la evaluación contractual se determinó que los supervisores de los contratos no ejercen una supervisión efectiva, que permita determinar de forma clara, completa y precisa el estado de la ejecución contractual y el cumplimiento de obligaciones por parte de los contratistas. Tampoco señalan los inconvenientes presentados en la ejecución, lo que dificulta el control a la ejecución contractual.

En contratos en que se pacta la obligación del contratista de presentar informes periódicos de gestión, no se allegan los mismos.

La gestión documental de las carpetas físicas y digitales de los contratos es deficiente toda vez que no se encuentran soportes documentales, informes de supervisión, ni de ejecución contractual. Además, no hay orden ni foliación de los documentos y la hoja de ruta no refleja el contenido de las carpetas.

2.1.1.3 *Prestación del bien o servicio*

FOMAG desarrolla su quehacer a través de las diferentes áreas administrativas, quienes son las responsables de adelantar seguimiento y control a la ejecución de los recursos, encontrando situaciones que afectan el resultado de su actuar, como a continuación algunas de ellas se enuncian.

Se presentan, en algunas regiones del país (especialmente en las regiones N° 1 y N° 2), deficiencias respecto de la oportunidad, accesibilidad y suficiencia en la asignación de citas médicas de todas las disciplinas y la no prestación de algunos servicios, poniendo en riesgo la salud de los afiliados y beneficiarios. Adicionalmente, se evidencian incumplimientos en el desarrollo de las actividades de promoción y prevención, en los programas de PAI (plan de atención integral) adulto mayor, diabetes, detección del cáncer de seno, agudeza visual, VIH, entre otros.

Las pensiones de invalidez no son revisadas con apego a los términos que para ello define el Artículo 44 de la Ley 100 de 1993.

Es reiterado el caso de sanciones judiciales por reconocimiento y pago tardío de cesantías, en los cuales la Fiduprevisora S.A. insiste en encauzar su defensa

argumentando que es sujeto pasivo en el trámite de estas prestaciones, lo cual no está acorde a reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado¹.

2.1.2 Control de Resultados

La calificación fue de 77,93 para la vigencia 2015, en consideración a que los objetivos misionales se cumplen parcialmente y se presentan las siguientes situaciones:

2.1.2.1 Objetivos misionales

No existen controles adecuados en el proceso de afiliación de los docentes, se identificaron casos en los que la afiliación al régimen especial se realiza hasta dos meses después de la posesión del docente, situación que conlleva a la inoportunidad en el acceso a la salud y los cálculos en el reconocimiento de sus prestaciones económicas.

2.1.2.2 Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos.

El FOMAG rindió los informes de avance y cumplimiento al plan de mejoramiento suscrito. En el seguimiento realizado por la CGR se encontró que, del total de los 168 hallazgos, el 15.5% cumplieron con la metas, por lo tanto deben ser retirados de dicho plan; el 47.6%, deben ser reformuladas por encontrar que las acciones no fueron suficientes y efectivas; y el 36.9%, cuyo plazo no ha vencido, se encuentran en ejecución.

2.1.3 Control de Legalidad

Este componente se calificó con 79,71 puntos, en razón a las inconsistencias detectadas en la aplicación de los controles establecidos a la gestión y resultados en la gestión fiscal correspondiente al Macroproceso de Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios, proceso de Gestión Contractual (Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones, Modificaciones y liquidación) y al Proceso de gestión jurídica-defensa judicial.

En lo que respecta a la defensa judicial, se encontró que los contratistas no cumplen su obligación contractual de registrar en el aplicativo Orión (en el cual se registran datos de procesos judiciales y de contratos) las piezas procesales y las actuaciones de los apoderados; aun así, la Fiduciaria efectuó pagos sin tener

¹ COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia 1498-2014 de fecha 14 de diciembre de 2015.

dichos soportes de ejecución contractual y los supervisores de los contratos con las firmas de abogados no las requirieron para que cumplieran estas obligaciones.

Por otra parte, el Comité de Conciliación de Fiduprevisora S.A. no estudia la viabilidad de adelantar acciones de repetición ni llamamientos de garantía, con ocasión de procesos judiciales en que se pueden ver afectados recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - FNPSM.

En lo que respecta al pago de condenas, hay casos en que la Fiduciaria se demora más de diez meses para efectuarlos, como lo ordena el Art. 192 de la Ley 1437 de 2011, lo que puede generar intereses moratorios a la tasa comercial, en detrimento de los recursos del FNPSM.

2.1.4 Control Financiero

Este componente se calificó con cero (0) puntos, en razón a las que se evidenciaron incertidumbres generalizadas y materiales en diferentes partes de los estados financieros, como se detallan a continuación:

- El FOMAG presentó cuentas por pagar a favor del Ministerio de Educación Nacional-MEN, por concepto de embargos por procesos ejecutivos a cargo del Fondo, por \$224.154,54 millones. No obstante, se observó que en los registros contables del Ministerio de Educación Nacional, el saldo de la cuenta 147013 Deudores por Embargos Judiciales, a 31 de diciembre 2015, es de \$378.433 millones, que corresponde a los saldos de las cuentas de cobro presentadas a Fiduprevisora por concepto de las notas débito ordenadas sobre cuentas bancarias del Ministerio de Educación, en virtud de procesos ejecutivos laborales relacionados con el FOMAG.

Por lo anterior, se presenta incertidumbre sobre la razonabilidad del saldo de la cuenta 2490 "Otras Cuentas por Pagar" al existir diferencia entre los valores registrados en las contabilidades del MEN y del Fondo, ya que su saldo está en conciliación para establecer el valor real de los pasivos, con efecto en el patrimonio del FOMAG, en razón al impacto que pudiera ocasionar el resultado del proceso conciliatorio, sobre su situación financiera.

- A 31 de diciembre de 2015 el FOMAG presentó cuentas por pagar por concepto de "Rechazos y No cobros" por \$21.804 millones, correspondiente a devoluciones de pagos masivos realizadas por las entidades financieras que son reprogramadas según los procedimientos internos del Fondo. El saldo de esta cuenta presenta incertidumbre, en razón a que se vienen acumulando partidas desde 2014 sin depurar que continuaron al cierre de 2015; asimismo,

dentro del auxiliar de la cuenta se presentaron “terceros” con saldos contrarios a la naturaleza de la misma; además no se observaron procedimientos para la legalización y depuración oportuna de los rechazos y no cobros, por lo anterior la información financiera no refleja la realidad de los pasivos constituidos.

- Dentro del Patrimonio del Fondo, las subcuentas de Aportes y reintegros por Desagregar, corresponden a registros de recaudos efectuados entre 1998 y 2014, que están en proceso de identificación y depuración, saldos por \$31.888,26 millones, que afectan la razonabilidad de la información contable, en razón a los efectos que la depuración tenga sobre los demás elementos de los estados financieros.
- El FOMAG actúa como administrador de los aportes y realiza los giros por concepto de prestaciones sociales, por lo cual, tiene el detalle de lo aportado por cada entidad territorial y los pagos realizados a cada docente; sin embargo, se observó que el Fondo no reconoce las cuentas por pagar reales correspondientes a las obligaciones adquiridas con los afiliados del Fondo, subestimando los pasivos por concepto de cesantías pendientes de pago, desconociendo el impacto que esta situación, puede ocasionar sobre la situación financiera del FOMAG.
- Se efectuaron procedimientos de auditoría para determinar la existencia y razonabilidad del saldo a 31 de diciembre de 2015 de las cuentas por cobrar por los diferentes conceptos de deuda, encontrando que los saldos están en procesos de depuración y conciliación, según respuesta de las entidades deudoras y del FOMAG, por lo cual se presenta incertidumbre sobre la realidad de los registros, situación que afecta el patrimonio del Fondo, ya que se han registrado provisiones sobre cuentas que no están depuradas.
- El Saldo de la cuenta 1110 Depósitos en Instituciones Financieras, presentó subestimación por \$1.268,43 millones, en razón a las Notas Crédito pendientes de contabilizar y las Notas Débito contabilizadas no registradas en el extracto; y sobreestimación por \$118,29 millones, debido a las Notas Débito pendientes de contabilizar.
- Durante la vigencia 2015, el Fondo realizó mesas de conciliación sobre aportes patronales y del Docentes (giros del Sistema General de Participaciones) con diferentes Entidades Territoriales- ET, como resultado de estas mesas, se determinaron saldos a favor de las ET por \$8.566,75 millones, los cuales no fueron reconocidos como pasivos en la contabilidad del FOMAG, por lo que se presentó subestimación del saldo del pasivo “Saldos a Favor de Beneficiarios”.

- Se presentó sobreestimación en la cuenta 2710 Provisión para Contingencias por \$5.161,9 millones, en razón al registro de procesos judiciales con Auto de terminación por pago, con fechas de enero, agosto y octubre de 2015, que continuaron provisionados al cierre de la vigencia analizada.

2.1.4.1 Opinión a los Estados Contables

Fuimos designados para auditar el Balance General al 31 de diciembre de 2015 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG.

Debido a que no hay certeza acerca de los efectos que las incertidumbres y errores evidenciados por la auditoría, puedan causar sobre los estados financieros, la Contraloría General de la República se abstiene de emitir una opinión y no emite opinión alguna sobre la razonabilidad de los estados financieros del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG para la vigencia 2015.

2.1.5 Evaluación del Sistema de Control Interno-SCI

La evaluación del Sistema de control interno arrojó calificación de 1,804, puntaje que sobre la escala definida por la CGR ubica a FOMAG en el rango "Con deficiencias", lo cual significa que los controles identificados en los macroprocesos y procesos evaluados no mitigan de manera efectiva los riesgos que se presentan en desarrollo de sus operaciones, aunque dichos controles están debidamente formalizados.

2.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con base en la calificación de los componentes obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados y en la opinión "Con Abstención" de los Estados Financieros, la Contraloría General de la República No Fenece la cuenta del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia fiscal correspondiente al 2015.

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 35 hallazgos administrativos; de los cuales 14 tienen presunta incidencia disciplinaria y uno tiene otra incidencia, el cual será trasladado al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

Copia del presente informe será remitido al Ministerio de Educación Nacional, quien de acuerdo con la Ley 91 de 1989, preside el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y en representación del Gobierno Nacional, suscribe el contrato de fiducia mercantil. Lo anterior para lo de su competencia y fines pertinentes.

2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser registrado en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informe-SIRECI dentro de los 25 días siguientes al recibo del informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución 7350 de 28 de noviembre de 2013.

Bogotá, D. C.,

JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo, Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Javier Martínez García, Supervisor de Auditoría
Elaboró: Responsable de Auditoría y Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables verificadas y calificadas por el equipo auditor.

Tabla N° 2.
Matriz de evaluación de gestión y resultados – vigencia 2015

COMPONENTE	Factores Mínimos	Calificación Ponderada	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión	Procesos Administrativos	22,89	20%
	Gestión Presupuestal y Contractual	27,50	
	Prestación del Bien o Servicio	27,25	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN		77,64	15,53
Control de Resultados	Objetivos misionales	38,57	30%
	Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes Programas y Proyectos	39,36	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS		77,93	23,38
Control de Legalidad	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	79,71	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD		79,71	7,97
Control Financiero	Razonabilidad o Evaluación Financiera	0,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO		0,00	0,00
Evaluación del Control Interno	Calidad y Confianza	59,80	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO		59,80	5,98
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA			52,86

Fuente: Matriz de Gestión – Guía de auditoría CGR.

3.1.1 Control de Gestión

3.1.1.1 Procesos administrativos

El FOMAG soporta su gestión en el reconocimiento de prestaciones económicas y sociales de los docentes afiliados, garantizando el pago de las pensiones, cesantías, auxilios funerarios, incapacidades y la atención médico asistencial de éstos y sus beneficiarios a través de contratos suscritos con prestadores (UT) a nivel nacional.

Hallazgo N° 1. Manuales de procedimientos

La Ley 87 de 1993 en su artículo 4 - Elementos para el Sistema de Control Interno indica que *"Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:*

[...]

b. Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;

[...]

l. Simplificación y actualización de normas y procedimientos."

Iguálmente, el Decreto 1537 de julio 26 de 2001², en su artículo 2 - Manuales de Procedimientos señala que *"Como instrumento que garantice el cumplimiento del control interno en las organizaciones públicas, éstas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos institucionales."*

Fiduprevisora-FOMAG, dentro de su sistema de gestión de calidad tiene documentados, divulgados e implementados, diversos manuales de políticas, procesos y procedimientos para muchas de las actividades que realiza. En 2015 contaba, entre otros, con los siguientes:

- En salud, caracterización del proceso ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD, manuales de procedimientos³ y de políticas⁴; y operativo⁵; diversos formatos utilizados en el desarrollo de actividades relacionadas con este proceso.
- En control de ingresos, caracterización del proceso INGRESOS⁶, manuales de procedimientos⁷ y diversos formatos e instructivos utilizados en el desarrollo de actividades relacionadas con este proceso.

De la verificación efectuada en el aplicativo ISOLución⁸ se pudo establecer que la Entidad ha venido desarrollando algunas actividades relacionadas con los procesos descritos, que no estaban documentadas en ningún manual o instructivo.

² Decreto del Departamento Administrativo de la Función Pública, "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismos del Estado".

³ Auditorías Financiera, Administrativa y a Contratistas de Prestación de Servicios de Salud; Autorización Pagos Conceptos Servicios de Salud y; Reporte de Afiliados al RUA.

⁴ Manual de Ejecución y Supervisión de Auditoría Médica.

⁵ Cobertura y Reembolso de Alto Costo.

⁶ Este proceso es transversal a todas las actividades y/o negocios de la Fiduciaria.

⁷ Cargue de Nóminas y Proyección y Ajuste de Aportes del Sistema General de Participaciones, Identificación y Desagregación de Ingresos FOMAG y Devolución de Ingresos-FOMAG.

⁸ Aplicativo en el que se encuentra la documentación de los procesos y procedimientos que hacen parte del Sistema de Gestión de Calidad de la Fiduprevisora.

Tal es el caso de las actividades de seguimiento a las novedades en el aplicativo "HeOn"⁹ o los cruces de información para identificar multifiliaciones con los regímenes subsidiado y contributivo o fallecidos, las cuales se realizan periódicamente (los cruces son mensuales, por ejemplo), desde hace ya tiempo, y son fundamentales para los pagos que se hacen a las UT.

Asimismo, se pudo determinar que no hay un procedimiento documentado, implementado y divulgado para efectuar las conciliaciones con los entes territoriales (ET) ni la devolución de saldos, específicamente las referidas a aportes patronales y de los docentes, transferencias que son giradas directamente al FOMAG. Esto fue confirmado por la Entidad en respuesta a una solicitud de información, en la que indicaron: *"Nos permitimos comunicar que actualmente no existe un procedimiento para la devolución de saldos a favor a las Secretarías de Educación"*.

Es de anotar que la documentación de varias de las actividades que efectúa el Fondo fueron actualizados en el primer trimestre de 2016, pero sólo hasta que la CGR dio a conocer las situaciones mencionadas, fueron actualizados (en algunos casos, creados) manuales de procedimientos, formatos e instructivos y cargados al aplicativo ISOLucion. Es decir, en el período objeto de auditoría no estaban debidamente documentados, implementados o divulgados.

Ahora bien, en relación con las conciliaciones de aportes SGP, la Entidad en su respuesta no incluyó ningún documento, que indique la existencia del manual o que se encuentra en proceso de construcción.

Las situaciones descritas denotan debilidades en los mecanismos de control y revisión en los procesos relacionados con las actividades propias del Fondo, lo que puede ocasionar la realización de procedimientos equivocados, no acordes con la realidad de la Entidad o la omisión en la ejecución de los mismos facilitando la comisión de errores.

3.1.1.2 Gestión Presupuestal y Contractual

• Gestión Presupuestal

El alcance de la evaluación presupuestal, fue verificar la integridad y coherencia de la información presentada por la Entidad como ejecución de ingresos y gastos durante la vigencia 2015 y analizar el proceso de planificación presupuestal.

Del presupuesto de ingresos, la apropiación final para el 2015 fue de \$7.758.547 millones, de los cuales corresponden a transferencias de la Nación \$5.266.482

⁹ Aplicativo donde se registra la información de afiliados en salud del FOMAG.

millones, de los entes territoriales \$1.850.423 millones y \$641.640 millones de propiedad del Fondo. De estos recursos, se ejecutaron \$7.769.218 millones, es decir, el 100,14%.

El presupuesto de gastos registró una ejecución de \$7.521.231 millones, de los cuales \$6.240.639 millones correspondieron al pago de las diferentes prestaciones económicas, principalmente Pensiones por \$5.027.154 millones.

En cuanto al rubro de Prestación de Servicios Médicos Asistenciales la ejecución fue de \$1.262.425 millones. Asimismo, se ejecutaron otros gastos entre éstos; la comisión del contrato de fiducia, el pago por digitalización de expedientes en las secretarías de Educación y la actualización del cálculo actuarial, con una ejecución total de \$18.032 millones.

Se aclara que al FOMAG no le aplica la normatividad referente al cierre presupuestal.

Como resultado de la evaluación en la vigencia 2015, se determinó lo siguiente:

Hallazgo N° 2. Consistencia información Presupuestal

Derivado del análisis realizado a la ejecución presupuestal de Ingresos y Gastos del Fondo para la vigencia 2015 y al comparar los saldos con la información detallada de ingresos y pagos que fue entregada por la Entidad, como respuesta a la solicitud CDSS-FOMAG 31, se observaron las siguientes diferencias:

Tabla N° 3.
Diferencia en Presupuesto de Ingresos 2015
(Cifras en millones de pesos)

Rubro Presupuestal	(1) Ejecución Presupuestal 2015	(2) Información Ingresos 2015	(3) Diferencia (1)-(2)= (3)
El 12% de cada mesada pensional, incluidas las adiciones.	652.003,96	650.701,63*	1.302,36
* Se comparó con saldos Contables a 31 de Dic de 2015, ya que no son recaudos.			

Fuente: Fiduprevisora. Ejecución Presupuestal 2015 y Detalle Ingresos 2015. Elaboración CGR.

Tabla N° 4.
 Diferencias en Presupuesto de Gastos 2015

(Cifras en millones de pesos)

Rubros Presupuestales	Conceptos de pagos	(1) Ejecución Presupuestal 2015	Pagos 2015 (Sin reservas presupuestales) (2)	(3) Diferencias (1)-(2)= (3)
Auxilios, Indemnizaciones y Seguros	AUXILIOS	21.508,75	6.302,18	(2.501,00)
	REEMBOLSO DE INCAPACIDADES		17.707,57	
Cesantías Definitivas /Cesantías Parciales	CESANTÍAS	1.080.294,65	1.062.059,58	1.166,13
	CESANTÍAS-PENSIÓN		280,96	
	PROCESO EJECUTIVOS-CESANTÍAS		16.787,98	
Otros Gastos	CONTRATISTAS	133,65	2.226,83	(2.093,18)
Intereses sobre Cesantías.	INTERESES A LAS CESANTÍAS	133.191,22	132.625,82	565,41
Pensiones (Jubilación, Vejez, Invalidez, Sustitución)	PENSIÓN	5.027.154,11	4.407.167,21	619.986,91
Contratos de Servicios Médicos /Fondo de Solidaridad	SALUD	1.240.917,19	1.270.678,06	(29.760,88)

Fuente: Fiduprevisora. Ejecución Presupuestal 2015 y Detalle Pagos 2015. Elaboración CGR.

Con las diferencias detectadas, no es posible establecer la consistencia de la ejecución presupuestal de ingresos, habida cuenta que no está conciliada con la información de ingresos detallada, no encontrando soporte o detalle que explique la situación (Ver Tabla N° 4). Esta diferencia no fue explicada por la Entidad en su respuesta.

De igual manera, comparada la información de pagos entregada por la Entidad, frente a la ejecución presupuestal de gastos, se observan diferencias en todos los rubros, lo cual resta confiabilidad a la información presupuestal, bajo el entendido que ésta contiene los pagos efectuados durante la vigencia 2015 (Tabla N° 5), al respecto la Fiduprevisora señaló: *"En lo referente a las diferencias presentadas en los rubros del presupuesto de Gastos, nos permitimos indicar que estas obedecen a que en la base de pagos entregada a ese ente de Control, se incluyen igualmente los pagos realizados por concepto de Reservas Presupuestales de la vigencia 2014, las cuales no afectan la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2015 y la reprogramación de pagos de Prestaciones Sociales no reclamadas en su momento por los docentes beneficiarios y que requieren una nueva gestión de pago, esta última no afecta la Ejecución Presupuestal ya realizada en la programación inicial de las prestaciones"*. Teniendo en cuenta la respuesta, se procedió a restar de la información de pagos, el monto que la Entidad identifica como *"Reservas Presupuestales"*¹⁰, ejecutadas durante el 2015 y, sin embargo, las diferencias continuaron.

¹⁰ Es preciso aclarar que aunque al Fondo no le aplica la normatividad de cierre presupuestal que regula a las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, sí realiza un proceso de control presupuestario, donde determina

Es dable señalar que al contrastar la información relacionada con la ejecución presupuestal de ingresos y gastos por cada uno de sus rubros, con la respectiva información contable, no se encontró que la Entidad esté realizando la conciliación de las cifras, con el fin determinar la correspondencia entre éstas.

El hallazgo denota debilidades de control en el seguimiento presupuestal frente a la realidad de las transacciones y en la aplicación del sistema de control interno, según lo establecido en la Ley 87 de 1993¹¹ y la Circular Externa 014 de 2009, de la Superintendencia Financiera de Colombia-SFC, modificada por la Circular Externa 038 de 2009¹², de manera que se pueda contar con información que cumpla con criterios de calidad, especialmente los de Integridad y Confiabilidad¹³. Esto genera información inconsistente, que puede afectar la toma de decisiones del FOMAG.

• GESTIÓN CONTRACTUAL

Con base en la información que reportó Fiduprevisora sobre la ejecución presupuestal y tal como se muestra en la tabla N° 5, en la vigencia 2015 se suscribieron seis (6) contratos por \$751,7 millones, los cuales se verificaron en su totalidad, mediante la aplicación de pruebas sustantivas y de cumplimiento, teniendo en cuenta el estatuto contractual y decretos reglamentarios, así como la normativa interna que le rige al FNPSM-Fiduprevisora S.A.

Además, se verificaron tres (3) contratos por \$2.852,8 millones que fueron celebrados en la vigencia de 2014 y cuya ejecución se desarrolló en el 2015. Así mismo, se examinó un (1) contrato celebrado en el 2013, por \$7.810,0 millones, cuya ejecución abarca hasta el 2016; este contrato, que no había sido objeto de análisis en las auditorías practicadas anteriormente al FOMAG por la CGR, se incluyó en la muestra en atención a su cuantía y a que su objeto contractual

compromisos adquiridos al cierre de la vigencia que no han sido ejecutados, para constituir unas reservas sobre el presupuesto de la vigencia.

¹¹ La Ley 87 de 1993 establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. En el artículo 3. **CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO**, literal e), indica que "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."

¹² En la Circular Externa 014 de 2009, modificada por la Circular Externa 038 de 2009, la SFC da instrucciones relativas a la revisión y adecuación del Sistema de Control Interno de las entidades bajo su supervisión. El numeral 7.5 establece los elementos mínimos para consolidar la estructura de control interno de tales entidades. Específicamente, los numerales 7.5.4.1. **Información** y 7.6.2.5. **Administración de los datos**, establecen las actividades y aspectos para que los sistemas con que cuentan "(...) garanticen que la información cumpla con los criterios de seguridad (confidencialidad, integridad y disponibilidad), calidad (efectividad, eficiencia, y confiabilidad) y cumplimiento (...)" y para que "(...) los datos permanezcan completos, precisos y válidos durante su entrada, actualización y almacenamiento en los sistemas de información (...)"

¹³ Estos criterios están definidos en el capítulo Décimo Segundo del Título Primero de la Circular Externa 052 de 2007 (Circular Básica Jurídica) de la, numeral 2 "**Definiciones y criterios de seguridad y calidad**". El numeral 2.1. Criterios de Seguridad de la información, literal b) **Integridad**, indica: "La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción" y en el 2.2. Criterios de Calidad de la información, literal c) **Confiabilidad**, señala: "La información debe ser la apropiada para la administración de la entidad y el cumplimiento de sus obligaciones."

corresponde a la realización de auditoría externa a la prestación de los servicios de salud. El detalle se presenta en la tabla N° 5.

Tabla N° 5.
Selectiva Contratación 2015

(Cifras en millones de pesos)

No. Contrato	Objeto	Valor inicial	Fecha de terminación
12076-002-2015	PRESTAR SERVICIOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO.	\$ 217.7	30/11/2015
12076-004-2015	PRESTAR SUS SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN, CONSISTENTES EN ASESORÍA JURÍDICA ESPECIALIZADA EN DOS (2) PROCESOS PRECONTRACTUALES DE LICITACIÓN PÚBLICA	\$ 30	24/12/2015
12076-05-2015	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LA ELABORACIÓN DEL CÁLCULO ACTUARIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2014	\$ 104	09/08/2016
12076-006-2015	REALIZAR LA REVISIÓN, ANÁLISIS Y MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES EN LAS QUE SE CONTRATA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD	\$ 200	04/07/2016
12076-007-2015	PRESTAR SUS SERVICIOS PROFESIONALES PARA REVISAR Y ANALIZAR EL MARCO JURÍDICO ACTUAL DE SALUD Y RIESGOS LABORALES PARA LOS AFILIADOS AL FNPSM	\$ 100	04/03/2016
12076-009-2015	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES CONSISTENTES EN EJERCER LA REPRESENTACIÓN JUDICIAL DEL FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	\$ 100	INDETERMINADA
Subtotal 2015		\$751.7	
12076-008-2014	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES ESPECIALIZADOS DE ACOMPAÑAMIENTO EN EL ÁREA JURÍDICA	\$ 658.5	18/09/2015
12076-012-2014	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LA ELABORACIÓN DEL CÁLCULO ACTUARIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2013	\$ 100	12/08/2015
12076-015-2014	PRESTAR SUS SERVICIOS EN EL PROCESO DE CREACIÓN Y TRAMITE DE SOLICITUDES DE PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LOS AFILIADOS	\$ 2.094.2	09/11/2015
Subtotal 2014		\$2.852.8	
12076-014-2013	AUDITORÍA AL FOMAG	\$ 7.810	01/05/2016
Total		\$11.414.5	

Fuente: Relación de contratación aportada por la Fiduprevisor. Resumen CGR.

Adicionalmente, se seleccionaron dos (2) contratos suscritos en vigencias anteriores; uno (1) para la prestación del servicio de salud y el otro para ejercer auditoría médica, los cuales tuvieron ejecución en el 2015. Contratos que fueron celebrados en las vigencias 2012 y 2013 y que comprometen recursos del FNPSM por \$618.330.9 millones (ver tabla N° 6).

Tabla N° 6.
Contratos de otras vigencias, ejecutados durante el año 2015

(Cifras en millones de pesos)

No. Contrato	Objeto	Valor inicial	Fecha de terminación
12076-011-2012	GARANTIZAR PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD PARA LOS AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	\$ 609.000	30/04/2016
12076-007-2013	CONTRATAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AUDITORÍA	\$ 9.330.9	03/09/2016
Total		\$618.330.9	

Fuente: Relación de contratación aportada por la Fidupervisora. Resumen CGR.

Así las cosas, y teniendo en cuenta los recursos comprometidos y/o ejecutados por FNPSM a través de la contratación suscrita para el desarrollo de su quehacer, la cual ascendió a \$866.167.2 millones, se examinaron 12 contratos, por monto total de \$629.745.5 millones, lo que equivale al 72.70% de esos recursos.

Hallazgo N° 3. Informes de Supervisión (D)

Es deber de las entidades públicas, incluyendo las empresas industriales y comerciales del Estado, ejercer una supervisión adecuada a la ejecución contractual por parte de los contratistas, a efectos de determinar si están cumpliendo a cabalidad con las obligaciones estipuladas. Así lo indica la Ley 1474 de 2011:

ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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.

De lo anterior, se colige que el supervisor o interventor del contrato debe desplegar las actividades que resulten idóneas y suficientes para efectuar dicha vigilancia, actividades de las cuales se debe dejar constancia expresa, clara y completa en aras de dar cumplimiento al deber de tutelar la transparencia de la actividad contractual y de permitir una adecuada vigilancia y control por parte de los entes de control estatales.

En concordancia con ello, en el Manual de Contratación de Fiduciaria La Previsora S.A., se estipula que:

ARTÍCULO 43. ASPECTOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA: Durante la etapa contractual, el interventor o supervisor garantizará que mediante su labor de vigilancia y control, todas las actuaciones del contratista se ajustarán a las estipulaciones del contrato y al presente manual de contratación. El objetivo principal es vigilar, controlar y verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones a cargo del contratista.¹⁴

ARTÍCULO 44. FUNCIONES PRINCIPALES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR: Serán funciones principales del supervisor y el interventor:

(...)

6. Presentar a la entidad contratante informe detallado sobre la ejecución del contrato. Como estos informes son los medios de prueba que puede hacer valer la Fiduciaria en caso de sanciones o reconocimientos al contratista, **los mismos deben ser lo más claros y completos posibles**.

(...)

8. Remitir al Archivo Central toda la información relacionada con las actuaciones contractuales llevadas a cabo durante la ejecución del contrato, para que obren en el expediente para los fines pertinentes.

(...)

14. Los supervisores e interventores deberán consignar todas las situaciones relevantes que se deriven del cumplimiento o no de las obligaciones surgidas del contrato, entrega de los bienes contratados, servicios prestados, avance de la obra, cumplimiento de las condiciones de calidad ofrecidos, entre otros aspectos, en informes escritos, los cuales deberán tener una periodicidad mensual como mínimo. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

¹⁴ En igual sentido, el anterior Manual de Contratación de la Fiduprevisora, Resolución 004 de 2009, contemplaba en el artículo 18: **"INFORMES DE CONTROL DE EJECUCIÓN.** En los contratos y órdenes de ejecución, el Supervisor deberá elaborar un informe de ejecución contractual con la periodicidad que el cumplimiento de las obligaciones determine. Así mismo, el Supervisor deberá hacer la solicitud del Certificado del Registro Presupuestal (CRP) a la Dirección de Contabilidad de la Fiduciaria, con el fin de garantizar la disponibilidad de recursos para la atención de los pagos a realizar al respectivo contratista."

Ahora bien, en la muestra de contratos celebrados por Fiduciaria La Previsora S.A., administradora de los recursos del FOMAG, que fueron objeto de la presente auditoría, se verificó lo siguiente en relación con los informes de supervisión:

Tabla N° 7.
Revisión de carpetas - informes de supervisión

CONTRATO	INFORMES DE SUPERVISIÓN
12076-002-2015	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-004-2015	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-005-2015	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-006-2015	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-007-2015	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-009-2015	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-008-2014	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-012-2014	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-014-2013	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-011-2012	No hay informes del supervisor del contrato.
12076-007-2013	No hay informes del supervisor del contrato.

Fuente: Relación de contratación aportada por la Fiduprevisora. Elaboración CGR.

Se pudo apreciar que los supervisores de los respectivos contratos solamente expiden certificaciones de cumplimiento que no señalan los detalles de avance de la ejecución contractual, los cuales no cumplen con los criterios fijados en los Manuales de Contratación de la Fiduprevisora, ni en la Ley 1474 de 2011, que antes fueron citados.

En algunos casos, como en el contrato 12076-015-2014, los supervisores se limitan a presentar junto con la certificación de cumplimiento, los informes de gestión del contratista, sin desplegar actividades de supervisión propia y supeditándose a lo que el contratista afirme que ha ejecutado. Igualmente, en algunos documentos el nombre de "*certificación de cumplimiento*" es reemplazado por el de "*informe de supervisión*", pero al ser analizados, éstos tienen el mismo contenido que las certificaciones, es decir, no hay elementos nuevos que permitan conocer más a fondo o de manera puntual la ejecución de los contratos.

En la respuesta a las respectivas observaciones, la Entidad allegó nuevamente constancias y plantillas de cumplimiento, que no satisfacen los requisitos de calidad de los informes de supervisión y argumentó que los contratistas estaban cumpliendo con la ejecución contractual.

Dicha situación obedece a que, si bien hay un Manual de Contratación, no existen controles efectivos por parte de la Fiduciaria para verificar que los supervisores de contrato estén desarrollando y presentando los informes detallados de supervisión, lo cual puede tener como consecuencia que, con la sola presentación de constancias de cumplimiento por parte de los supervisores, se efectúen pagos aun cuando puede haber incumplimiento parcial o total por parte de los contratistas.

Además, la falta de informes de supervisión conlleva a lo siguiente: **i)** dificulta la identificación oportuna de incumplimientos por parte de los contratistas; **ii)** no permite que se establezca el avance real en el cumplimiento del objeto contractual y; **iii)** no permite una adecuada vigilancia y control por parte de control interno y de los entes de control estatales.

Cabe señalar, que el hallazgo no gira en torno a la supervisión o no de los contratos por parte de sus respectivos supervisores, sino a que las actividades que se pudieren desplegar de tal labor, no quedan registradas de forma idónea y suficiente, razón por la cual, a efectos probatorios, no evidencian que la supervisión se esté realizando con apego a las responsabilidades y calidades que le asisten a los supervisores, pudiendo generar los efectos antes descritos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, debido a que incumplen con los criterios fijados en los Manuales de Contratación de la Fiduprevisora y la Ley 1474 de 2011.

Hallazgo N° 4. Informes de los contratistas (D)

De acuerdo con lo contenido en la Ley 1474 de 2011, los supervisores de los contratos están facultados para:

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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, (...) [Subrayado y negrilla fuera del texto].

De otra parte, según lo establecido en las cláusulas de los contratos, los contratistas deben dar cuenta de su ejecución y el cumplimiento del objeto, entre otras cosas, a través de la presentación de informes idóneos y suficientes.

No obstante lo anterior, se estableció que en algunas carpetas contentivas de contratos (Tabla N° 8) no reposan los correspondientes informes de ejecución de

los contratistas y pese a ser solicitados y reiterados, éstos no fueron allegados, tal como se muestra en la siguiente tabla, en la que además se relacionan las cláusulas que fijan la obligación del contratista de presentar los informes y la obligación del supervisor del contrato de exigir y verificar el cumplimiento de cada una de las obligaciones del contratista:

Tabla N° 8.
Revisión informes de contratistas

CONTRATO	OBLIGACIÓN	INFORMES DEL CONTRATISTA
12076-002-2015	Contratista: Cláusula cuarta – Obligaciones del contratista, Obligaciones generales: numeral 14. Supervisor: Cláusula sexta – Vigilancia y supervisión del contrato: Numerales 1 y 2.	No hay informes de ejecución del contratista.
12076-004-2015	Contratista: Cláusula cuarta – Obligaciones del contratista, Obligaciones generales: numeral 5. Supervisor: Cláusula séptima – Vigilancia y supervisión del contrato: Numerales 5 y 7.	No hay informes de ejecución del contratista.
12076-005-2015	Contratista: Cláusula cuarta – Obligaciones del contratista, Obligaciones Específicas: numeral 7. Supervisor: Cláusula séptima – Vigilancia y supervisión del contrato: Numerales 6 y 8.	Sólo hay un informe preliminar del cálculo actuarial y el informe final.
12076-008-2014	Contratista: Cláusula Cuarta – Obligaciones del contratista: Numeral 26. Supervisor: Cláusula séptima – Vigilancia y supervisión del contrato: Numerales 1 y 2.	No allegaron informes mensuales de abril, mayo, junio, julio y agosto de 2015.
12076-012-2014	Contratista: Cláusula Cuarta – Obligaciones del contratista: Numeral 8. Supervisor: Cláusula séptima – Vigilancia y supervisión del contrato: Numerales 1 y 2.	No allegó el informe final.
12076-015-2014	Contratista: Cláusula Cuarta – Obligaciones del contratista, Literal g). Supervisor: Cláusula sexta – Vigilancia y supervisión del contrato: Numerales 1 y 2.	No allegaron los informes de gestión 3 y 4.

Fuente: Relación de contratación aportada por la Fiduprevisora. Elaboración CGR.

Situación que obedece a que los supervisores de los contratos no ejercen las respectivas facultades que se derivan de su rol. Específicamente, aquella de la que trata el Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 anotado.

Ello conlleva a lo siguiente: **i)** dificulta la identificación oportuna de incumplimientos por parte de los contratistas; **ii)** no permite que se establezca el avance real en el cumplimiento del objeto contractual por parte del supervisor; **iii)** impide una adecuada vigilancia y control por parte de control interno y de los entes de control estatales y; **iv)** incrementa el riesgo de pagos aun cuando el contratista no esté dando cumplimiento al objeto contratado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.1.1.3 Prestación del Servicio

La Ley 91 de 1989, que creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, dispuso en su artículo 3, que éste, es una cuenta especial de la Nación, que tiene independencia patrimonial, contable y estadística, más no así personería jurídica, cuyos recursos, de acuerdo con los condicionamientos¹⁵, son manejados en la actualidad por Fiduprevisora, en virtud del contrato de administración contenido en la escritura Pública N° 0083 del 21 de junio de 1.990 de la Notaría 44 de Bogotá, que fue extendido según otrosí suscrito el 29 de diciembre de 2015, hasta diciembre de 2016.

El artículo 4 de dicha ley dispuso que el FOMAG debe atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados, que a la fecha de expedición de la precitada Ley se encuentren vinculados o que lo hagan posteriormente.

Para desarrollar su quehacer misional, establecido en el artículo 5 de la norma aludida, debe cumplir con los siguientes objetivos:

- Efectuar el pago de las prestaciones sociales de los afiliados al Fondo.
- Garantizar la prestación de los servicios de salud (médicos asistenciales), a través de terceros, bajo los lineamientos que determine su Consejo Directivo.
- Llevar los registros contables y estadísticos que se requieran para determinar el estado de los aportes, como instrumento para garantizar control al uso de los recursos y constituir una base de datos de los afiliados, para cumplir con todas las obligaciones que se demande en materia prestacional y que pueda ser utilizada como insumo para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.
- Velar porque la Nación cumpla oportunamente con los aportes que le corresponden y transfiera los descuentos de los docentes.
- Velar porque las entidades deudoras de FOMAG, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

Así las cosas, la Contraloría General de la República basa su análisis en el cumplimiento de los objetivos del Fondo que antes se enunciaron, para determinar la eficiencia, eficacia, economía y equidad con la cual se administraron los

¹⁵ Entidad estatal o de economía mixta, con capital estatal mayor al 90%.

recursos dispuestos para tal fin, encontrando las situaciones que se describen a continuación:

• PRESTACIONES ECONÓMICAS

Hallazgo N° 5. Trámite y Tiempo para Resolver Solicitudes de Prestaciones Económicas y Sociales. (D)

Con base en la información suministrada por Fiduprevisora se estableció que, en algunos casos, existe demora para resolver las solicitudes sobre prestaciones económicas (PE) que son radicadas ante las respectivas secretarías de educación territoriales; lo cual se traduce en incumpliendo de los términos (días), que están definidos en las Leyes 700 de 2001 y 1071 de 2006, que al tenor señalan:

“LEY 700 DE 2001 (Noviembre 7) Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes” y,

“LEY 1071 DE 2006 (julio 31) Artículo 4°. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.”

Los plazos antes señalados son ampliamente excedidos, sin contar que la información, que es tomada de los aplicativos NURF I y NURF II (Número Único de Radicados Fiduprevisora), no contempla las solicitudes radicadas con anterioridad al primero de enero de 2015, encontrándose en las bases de datos, 7.668 de éstas, que están identificadas con el NURF y corresponden, entre otras, a agencias que vienen desde 2006. Ver ejemplo en la tabla siguiente:

Tabla N° 9.
Ejemplo estado de Solicitudes Prestaciones Económicas y Sociales

Id Radicación	Dpto.	Código NURF	No. Documento Docente	Clasificación Global	Mes Estado	Estado Actual	Fecha estado	Fecha Radicación	Días de Trámite
1333039	Norte de Santander	16024	13346xxx	CDB	10	NEGADA	16/10/2015	07/09/2015	39
1345633	Antioquia	19930311	26391xxx	CD	12	NEGADA	15/12/2015	02/12/2015	13
1334929	Chocó	2006-PENS-007030	11788xxx	PPV	10	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	29/10/2015	13/10/2015	16
1327905	Tolima	2006-PENS-01222	41411xxx	PJU	10	APROBADA	05/10/2015	12/06/2015	115
1308400	Bolívar	2008-PENS-002265	7882xxx	PJU	3	NEGADA	31/03/2015	13/02/2015	46
1347712	Bolívar	2008-PENS-011290	22905xxx	PJU	12	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	17/12/2015	15/12/2015	2

Id Radicación	Dpto.	Código NURF	No. Documento Docente	Clasificación Global	Mes Estado	Estado Actual	Fecha estado	Fecha Radicación	Días de Trámite
1305842	Bolívar	2008-PENS-01370	19213xxx	PJU	11	PAGADA	19/11/2015	02/02/2015	290
1333563	Sucre	2008-PENS-015934	23118xxx	PJU	10	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	09/10/2015	07/10/2015	2
1318212	Atlántico	2008-PENS-018464	22403xxx	PJS	9	PAGADA	18/09/2015	13/03/2015	189
1333424	Tolima	2008-PENS-018971	38219xxx	RPJU	11	NEGADA	13/11/2015	16/09/2015	58
1329387	Risaralda	2009-aux-000268	4451xxx	SM	9	PAGADA	16/09/2015	13/07/2015	65
1328181	Bolívar	2009-CES-028679	9283xxx	CD	7	APROBADA	02/07/2015	22/05/2015	41
1329406	Santander	2009-PENS-000824	20290xxx	PJU	9	NEGADA	10/09/2015	17/07/2015	55
1331859	Cordoba	2009-PENS-003045	15166xxx	PJU	9	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	09/09/2015	06/08/2015	34
1307867	Valle del Cauca	2009-PENS-007777	29643xxx	PJA	6	PAGADA	18/06/2015	11/02/2015	127
1345628	Bolívar	2009-PENS-014246	33210xxx	RPJU	12	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	09/12/2015	30/11/2015	9
1333241	Valle del Cauca	2009-PENS-014740	31282xxx	PEI	11	APROBADA	06/11/2015	27/08/2015	71
1335439	Santander	2009-PENS-015550	37816xxx	PJU	11	APROBADA	26/11/2015	30/10/2015	27
1305692	Cundinamarca	2010-CES-000081	51850xxx	CD	2	NEGADA	20/02/2015	28/01/2015	23
1328838	Choco	2010-CES-019058	11785xxx	CDB	8	APROBADA	03/08/2015	01/07/2015	33
1328686	Valle del Cauca	2010-CES-028876	31403xxx	CDB	7	APROBADA	21/07/2015	16/06/2015	35
1331817	Valle del Cauca	2010-CES-030254	29200xxx	CD	9	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	09/09/2015	03/08/2015	37
1317834	Cundinamarca	2010-CES-031332	20774xxx	CD	9	PAGADA	16/09/2015	26/03/2015	174
1353623	Valle del Cauca	2010-CES-040723	6209xxx	CPC	12	EN ESTUDIO EN FIDUPREVISORA	21/12/2015	18/12/2015	3
1302628	Valle del Cauca	2010-PENS-004100	16341xxx	APJU	10	PAGADA	19/10/2015	16/01/2015	276
1333264	Valle del Cauca	2010-PENS-004744	12952xxx	PJA	12	NEGADA	16/12/2015	03/09/2015	104
1320674	Bolívar	2010-PENS-004869	23147xxx	APJU	6	NEGADA	22/06/2015	20/04/2015	63
1318497	Valle del Cauca	2010-PENS-007153	22056xxx	PJA	8	PAGADA	18/08/2015	07/04/2015	133
1329258	Risaralda	2010-PENS-009815	25191xxx	PJA	10	PAGADA	19/10/2015	13/07/2015	98
1320426	Choco	2010-PENS-012160	4831xxx	PJU	8	PAGADA	18/08/2015	17/04/2015	123
1324630	Putumayo	2010-PENS-014044	97471xxx	PJS	11	APROBADA	27/11/2015	14/05/2015	197
1327666	Nariño	2010-PENS-014088	12955xxx	PJU	10	PAGADA	19/10/2015	11/06/2015	130
1303333	Antioquia	2010-PENS-014663	21489xxx	SPJU	2	NEGADA	20/02/2015	21/01/2015	30
1322026	Tolima	2010-PENS-015204	28984xxx	PJU	10	PAGADA	19/10/2015	29/04/2015	173
1333353	Cordoba	2010-PENS-015597	26024xxx	APJU	11	NEGADA	12/11/2015	11/09/2015	62
1310496	Magdalena	2010-PENS-015700	7466xxx	PJU	5	PAGADA	19/05/2015	23/02/2015	85
1315017	Valle del Cauca	2010-PENS-015809	38935xxx	PJU	8	PAGADA	18/08/2015	11/03/2015	160
1321289	Bolívar	2010-PENS-016062	9185xxx	PPD	11	NEGADA	12/11/2015	23/04/2015	203
1316287	Putumayo	2010-PENS-016795	19239xxx	PJU	5	NEGADA	06/05/2015	20/03/2015	47
1326048	Boyacá	2011-AUX-000243	23994xxx	SM	8	NEGADA	24/08/2015	28/05/2015	88

Id Radicación	Dpto.	Código NURF	No. Documento Docente	Clasificación Global	Mes Estado	Estado Actual	Fecha estado	Fecha Radicación	Días de Trámite
1304504	Valle del Cauca	2011-AUX-000756	6555xxx	SMA	12	APROBADA	08/12/2015	26/01/2015	316
1329153	Valle del Cauca	2011-AUX-000965	29990xxx	SM	9	APROBADA	03/09/2015	10/07/2015	55
1307679	Cundinamarca	2011-CES-003017	20367xxx	CD	6	PAGADA	12/06/2015	09/02/2015	123
1328472	Magdalena	2011-CES-006967	57417xxx	CD	7	APROBADA	13/07/2015	22/06/2015	21
1316390	Valle del Cauca	2011-CES-008910	29142xxx	CDB	6	PAGADA	12/06/2015	20/03/2015	84
1308635	Boyacá	2011-CES-018215	11786xxx	CD	3	APROBADA	31/03/2015	16/02/2015	43
1306968	Cesar	2011-CES-019736	12528xxx	CDB	6	PAGADA	12/06/2015	05/02/2015	127
1316537	Bogotá D.C.	2011-CES-021792	51993xxx	CPC	7	PAGADA	29/07/2015	20/03/2015	131
1305693	Cundinamarca	2011-CES-024465	80385xxx	CD	4	PAGADA	23/04/2015	28/01/2015	85
1316117	Huila	2011-CES-029458	36167xxx	CPR	10	PAGADA	27/10/2015	18/03/2015	223
1316372	Sucre	2011-CES-030913	33171xxx	CD	7	PAGADA	29/07/2015	20/03/2015	131
1323403	Valle del Cauca	2011-CES-034260	16785xxx	CPC	8	PAGADA	25/08/2015	11/05/2015	106
1309372	Tolima	2011-CES-034523	30337xxx	CD	3	NEGADA	16/03/2015	18/02/2015	26
1308172	Choco	2011-CES-035308	35850xxx	CD	9	PAGADA	16/09/2015	12/02/2015	216
1333367	Nariño	2011-CES-036808	27185xxx	CPC	11	NEGADA	06/11/2015	11/09/2015	56
1318488	Valle del Cauca	2011-CES-038498	38893xxx	CPC	8	PAGADA	25/08/2015	07/04/2015	140
1328219	Atlántico	2011-CES-039973	22605xxx	CD	10	PAGADA	27/10/2015	05/06/2015	144
1311706	Boyacá	2011-PENS-000194	23268xxx	HPJU	4	NEGADA	17/04/2015	02/03/2015	46
1311323	Cesar	2011-PENS-000353	32474xxx	PJU	6	PAGADA	18/06/2015	26/02/2015	112
1333459	Bolívar	2011-PENS-000967	7882xxx	APJU	11	APROBADA	18/11/2015	01/10/2015	48
1303825	Cauca	2011-PENS-002358	25669xxx	RPJU	7	PAGADA	15/07/2015	26/01/2015	170
1320425	Choco	2011-PENS-003054	26257xxx	PJU	7	PAGADA	15/07/2015	17/04/2015	89
1318033	Atlántico	2011-PENS-003081	22691xxx	PJA	7	PAGADA	15/07/2015	30/03/2015	107
1320903	Caldas	2011-PENS-00503	10210xxx	PJU	12	PAGADA	17/12/2015	21/04/2015	240
1320873	Valle del Cauca	2011-PENS-005084	14951xxx	PJU	8	PAGADA	18/08/2015	21/04/2015	119
1345715	Atlántico	2011-PENS-005107	13807xxx	PJU	12	NEGADA	21/12/2015	07/12/2015	14
1310839	Valle del Cauca	2011-PENS-005248	16589xxx	PJU	6	PAGADA	18/06/2015	25/02/2015	113
1333110	Cundinamarca	2011-PENS-005602	41480xxx	PJU	12	APROBADA	11/12/2015	20/08/2015	113
1306671	Valle del Cauca	2011-PENS-00562	10063xxx	PJU	9	PAGADA	18/09/2015	05/02/2015	225
1318300	Valle del Cauca	2011-PENS-005623	10063xxx	PJU	4	NEGADA	30/04/2015	01/04/2015	29
1329608	Cordoba	2011-PENS-006193	34967xxx	PJU	9	APROBADA	08/09/2015	29/07/2015	41
1328576	Caldas	2011-PENS-007368	24864xxx	APJU	9	NEGADA	14/09/2015	26/06/2015	80
1318100	Valle del Cauca	2011-PENS-007634	41718xxx	PJA	8	PAGADA	18/08/2015	31/03/2015	140
1308634	Boyacá	2011-PENS-008636	11786xxx	PJU	4	APROBADA	10/04/2015	16/02/2015	53

Id Radicación	Dpto.	Código NURF	No. Documento Docente	Clasificación Global	Mes Estado	Estado Actual	Fecha estado	Fecha Radicación	Días de Trámite
1320392	La Guajira	2011-PENS-009359	26937xxx	PJU	8	PAGADA	18/08/2015	17/04/2015	123
1321607	Valle del Cauca	2011-PENS-010548	31372xxx	PJA	8	PAGADA	18/08/2015	24/04/2015	116

Fuente: Base de datos suministrada Fiduprevisora Respuesta oficio CDSS-FOMAG 02.

Es dable señalar que la demora en el reconocimiento que se indica en la tabla anterior, columna “Días de trámite”, y que supera 180 días, puede ser aún mayor por cuanto la información (base de datos de prestaciones radicadas 2015) entregada a la auditoría, sólo revela radicados a partir de enero de 2015, pese a que, como ya se mencionó, en 7.668 casos el “código NURF” corresponde a años anteriores.

Puede evidenciarse que, al filtrar la información por el año de origen del radicado, 96.706 solicitudes presentaron algún trámite o cambiaron de estado durante la vigencia 2015. (Tabla N° 10).

Tabla N° 10.
Resumen radicados Prestaciones Económicas 2015, por estado

ESTADO	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Aprobada	1		3	3	14	25	109	809	28.126	29.090
Desistida								5	6	11
En estudio en Fiduprevisora	1	2	2	2		9	34	132	10.054	10.236
En estudio en secretaría									4.802	4.802
En pago Fiduprevisora									6.185	6.185
Negada		2	1	7	14	34	137	875	7.280	8.350
Pagada		2	2	9	34	52	225	5.127	32.581	38.032
TOTAL GENERAL	2	6	8	21	62	120	505	6.948	89.034	96.706

Fuente: Base de datos suministrada Fiduprevisora Respuesta oficio CDSS-FOMAG 02

Aun así, hay casos en los que siendo radicadas dentro de la vigencia (Código NURF de 2015), han excedido el tiempo de trámite permitido. (Tabla N° 11).

Tabla N° 11.
Ejemplo PE, NURF de 2015, trámite ha excedido el tiempo permitido

ID	Id Radicado	Departamento	Código NURF	Clasificación Global	Mes Estado Actual	Fecha Estado Actual	Fecha Radicación	Mes Radicación	Días de tramite
II	3188	NARINO	2015-PENS-0031	RPJU - RELIQUIDACION	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	30/01/2015 18:24	ENERO	304
II	3175	NARINO	2015-PENS-0031	RPJU - RELIQUIDACION	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	30/01/2015 15:10	ENERO	304
II	3201	NARINO	2015-PENS-0032	PJU - PENSION DE JUBII	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	31/01/2015 20:50	ENERO	303
II	3170	NARINO	2015-PENS-0031	PJU - PENSION DE JUBII	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	30/01/2015 14:43	ENERO	304
II	3172	NARINO	2015-PENS-0031	PJU - PENSION DE JUBII	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	30/01/2015 14:49	ENERO	304
II	3186	NARINO	2015-PENS-0031	PJU - PENSION DE JUBII	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	30/01/2015 18:09	ENERO	304
II	3169	NARINO	2015-PENS-0031	PJU - PENSION DE JUBII	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	30/01/2015 14:37	ENERO	304
II	3216	NARINO	2015-PENS-0032	PJU - PENSION DE JUBII	11 EN PAGO FIDUPR	30/11/2015 11:50	31/01/2015 22:38	ENERO	303
II	3148	BOGOTA D.C.	2015-CES-003146	CP - CESANTIA PARCIAL	11 EN PAGO FIDUPR	06/11/2015 11:28	30/01/2015 08:15	ENERO	280
II	3205	NARINO	2015-CES-003205	CD - CESANTIA DEFINIT	11 EN PAGO FIDUPR	18/11/2015 18:35	31/01/2015 21:26	ENERO	291
II	3176	SANTANDER	2015-PENS-0031	PJU - PENSION DE JUBII	12 EN PAGO FIDUPR	11/12/2015 17:16	30/01/2015 15:47	ENERO	315
II	3157	BOGOTA D.C.	2015-CES-003157	CP - CESANTIA PARCIAL	12 EN PAGO FIDUPR	16/12/2015 17:23	30/01/2015 11:10	ENERO	320
II	3209	NARINO	2015-CES-003209	CD - CESANTIA DEFINIT	12 EN PAGO FIDUPR	16/12/2015 13:13	31/01/2015 21:51	ENERO	319
II	3140	BOGOTA D.C.	2015-AUX-00314	AF - AUXILIO FUNERARI	12 EN PAGO FIDUPR	22/12/2015 12:20	29/01/2015 11:34	ENERO	327

Fuente: Base de datos suministrada Fiduprevisora

Incluso, existen solicitudes de la mencionada vigencia (campo "Fecha Radicación") que presentan atrasos en su trámite, que en ocasiones pueden alcanzar varios años, máxime que algunas no tuvieron respuesta de fondo en 2015. (Tabla N° 12).

Tabla N° 12.
Ejemplo radicados Prestaciones Económicas en estado 'Aprobada', 2015

B D	Id Radicado	Departamento	Código NURF	Clasificación Global	Mes Estado	Fecha estado	Fecha Radicado	DÍAS DE TRAMITE
I	1301366	Bogotá D.C.	2014-PENS-02209	ASPJU	12	24/12/15	06/01/15	352
I	1301974	Cundinamarca	2015-PENS-000086	PJU	12	30/12/15	14/01/15	350
I	1302513	Magdalena	2014-CES-032181	CPC	12	28/12/15	16/01/15	346
I	1303077	Huila	2013-PENS-00120	APJU	12	24/12/15	16/01/15	342
I	1303504	Cundinamarca	2014-PENS-025239	PJU	12	29/12/15	21/01/15	342
I	1327451	Huila	2014-PENS-02562	RPJU	12	24/12/15	16/01/15	342
I	1304418	Cundinamarca	2014-PENS-019025	APJU	12	30/12/15	26/01/15	338
I	1305697	Cundinamarca	2015-CES-001579	CPCA	12	29/12/15	28/01/15	335
I	1301759	Atlántico	2014-PENS-024384	APJU	12	09/12/15	09/01/15	334
I	1302067	Magdalena	2014-PENS-02478	PEI	12	15/12/15	15/01/15	334
I	1301133	Magdalena	2014-PENS-02300	PEI	12	03/12/15	06/01/15	331
I	1302032	Boyacá	2014-PENS-01333	PJU	12	11/12/15	15/01/15	330
I	1302488	Atlántico	2014-CES-046599	CPE	12	07/12/15	16/01/15	325
I	1304392	Antioquia	2015-PENS-000447	APEI	12	11/12/15	23/01/15	322
I	1302924	Magdalena	2014-PENS-02430	PEI	12	07/12/15	19/01/15	322
I	1302538	Cauca	2013-PENS-016767	PPV	12	03/12/15	16/01/15	321
I	1305512	Atlántico	2015-PENS-000020	PJU	12	15/12/15	29/01/15	320
I	1305135	Bolívar	2015-PENS-000370	PJU	12	15/12/15	29/01/15	320
II	3167	Santander	2015-PENS-003167	PJU - PENSION DE JUBILACION	12	15/12/15	30/01/15	319
II	3210	Nariño	2015-PENS-003210	RPJU - RELIQUIDACION DE LA PENSION DE JUBILACION	12	16/12/15	31/01/15	319
I	1304504	Valle Del Cauca	2011-AUX-000756	SMA	12	08/12/15	26/01/15	316
I	1305716	Atlántico	2015-PENS-000098	APJU	12	07/12/15	29/01/15	312
I	1304706	Tolima	2014-CES-032326	CPRA	12	04/12/15	26/01/15	312
I	1305169	Magdalena	2014-PENS-02300	PEI	12	03/12/15	29/01/15	308
I	1305707	Norte De Santander	2014-PENS-016603	PJU	11	26/11/15	28/01/15	302

B D	Id Radicado	Departamento	Código NURF	Clasificación Global	Mes Estado	Fecha estado	Fecha Radicado	DÍAS DE TRAMITE
I	1309837	Boyacá	2015-PENS-00050	APJU	11	26/11/15	29/01/15	301
II	3150	Bogotá D.C.	2015-PENS-003150	PJU - PENSION DE JUBILACION	11	24/11/15	30/01/15	298
II	3179	Bogotá D.C.	2015-PENS-003179	PJU - PENSION DE JUBILACION	11	24/11/15	30/01/15	298
I	1305737	Bogotá D.C.	2014-PENS-023506	APEI	11	18/11/15	28/01/15	294
I	1303791	Quindío	2015-PENS-000572	APJU	11	10/11/15	22/01/15	292
I	1304275	Nariño	2014-CES-047873	CD	11	12/11/15	26/01/15	290
I	1304419	Cundinamarca	2014-PENS-019028	APJU	11	10/11/15	26/01/15	288
I	1303219	Caldas	2014-PENS-02543	PJU	11	03/11/15	20/01/15	287
I	1305274	Bolívar	2015-PENS-001124	APJU	11	12/11/15	30/01/15	286
I	1305718	Nariño	2013-PENS-006068	APJU	11	09/11/15	29/01/15	284
I	1315053	Nariño	2014-PENS-005885	HPJU	11	09/11/15	29/01/15	284
I	1315052	Nariño	2014-PENS-005883	SPJU	11	09/11/15	29/01/15	284
I	1305648	Antioquia	2015-PENS-000603	APJU	11	04/11/15	26/01/15	282
I	1305649	Antioquia	2015-PENS-000605	ARPJU	11	04/11/15	26/01/15	282
I	1301126	Meta	2014-PENS-018149	PJS	10	13/10/15	06/01/15	280
I	1302804	Cundinamarca	2014-CES-043886	CPC	10	23/10/15	19/01/15	277
II	3211	Nariño	2015-AUX-003211	AF - AUXILIO FUNERARIO	11	03/11/15	31/01/15	276
II	3214	Nariño	2015-AUX-003214	SM - SEGURO POR MUERTE	11	03/11/15	31/01/15	276
I	1301116	Magdalena	2014-CES-043575	CPR	10	07/10/15	06/01/15	274
I	1306240	Córdoba	2015-CES-001789	CPCA	10	27/10/15	29/01/15	271
I	1301418	Sucre	2014-PENS-02335	HPJU	9	29/09/15	08/01/15	264
I	1301286	Bogotá D.C.	2011-PENS-015315	APJU	9	25/09/15	06/01/15	262
I	1302973	Atlántico	2014-CES-048300	CPC	10	07/10/15	19/01/15	261
I	1301072	Bolívar	2014-CES-036953	CPC	9	21/09/15	06/01/15	258
I	1304465	Atlántico	2014-PENS-02452	APJU	10	07/10/15	26/01/15	254
I	1302212	La Guajira	2014-CES-048968	CPC	9	24/09/15	15/01/15	252
I	1301284	Bogotá D.C.	2014-PENS-01789	APJU	9	14/09/15	06/01/15	251
I	1305650	Antioquia	2015-PENS-00060	APEI	10	01/10/15	26/01/15	248
I	1301732	Tolima	2014-CES-043061	CPC	9	14/09/15	09/01/15	248
I	1332194	Nariño	2014-CES-033570	CD	9	18/09/15	26/01/15	235
I	1303784	Cundinamarca	2013-CES-028244	CDA	9	14/09/15	22/01/15	235
I	1303959	Antioquia	2015-PENS-000735	PJU	9	15/09/15	26/01/15	232
II	3184	Nariño	2015-PENS-003184	RPJU - RELIQUIDACION DE LA PENSION DE JUBILACION	9	15/09/15	30/01/15	228
I	1304041	Magdalena	2014-PENS-01255	PJU	9	07/09/15	26/01/15	224
I	1302369	Antioquia	2015-CES-000314	CPC	8	25/08/15	16/01/15	221
I	1305328	Magdalena	2014-PENS-02584	PJU	9	07/09/15	29/01/15	221
I	1303681	Cundinamarca	2015-CES-000758	CPCA	8	28/08/15	20/01/15	220
I	1306351	Cundinamarca	2015-CES-001384	CPRA	8	28/08/15	28/01/15	212
I	1305316	Cundinamarca	2011-PENS-015304	ASPEI	8	28/08/15	29/01/15	211
II	3144	Santander	2015-CES-003144	CP - CESANTIA PARCIAL	8	26/08/15	30/01/15	208
I	1303069	Cundinamarca	2014-PENS-017930	APJU	8	12/08/15	16/01/15	208
II	3183	Nariño	2015-CES-003183	CD - CESANTIA DEFINITIVA	8	26/08/15	30/01/15	208
II	3206	Nariño	2015-CES-003206	CP - CESANTIA PARCIAL	8	26/08/15	31/01/15	206
I	1304414	Cundinamarca	2014-PENS-024030	APJU	8	12/08/15	26/01/15	198
I	1304423	Cundinamarca	2014-PENS-019748	APJU	8	12/08/15	26/01/15	198
I	1304424	Cundinamarca	2014-PENS-023500	APJU	8	12/08/15	26/01/15	198
I	1303677	Cundinamarca	2015-CES-000234	CPCA	7	29/07/15	20/01/15	190

Fuente: Base de datos suministrada Fiduprevisora Respuesta oficio CDSS-FOMAG 02.

De manera particular, se evidenció que durante la vigencia 2015 fueron canceladas 9.427 solicitudes de cesantías definitivas y 23.813 de cesantías parciales, y muchas de ellas presentan demora en su trámite.

El promedio de la demora fue de 101 días, superando los términos señalados para tal efecto. (Ver tablas 13 y 14).

Tabla N° 13.
 Ejemplo Demora pago Cesantías Definitivas

Departamento	N° Solicit pagadas	Días de mora	PROMEDIO DÍAS DE DEMORA
AMAZONAS	33	2.222	67
ANTIOQUIA	778	73.124	94
ARAUCA	32	3.188	100
ATLÁNTICO	345	39.977	116
BOGOTÁ D.C.	1.288	124.154	116
BOLÍVAR	435	42.808	98
BOYACÁ	466	64.820	139
CALDAS	385	34.069	88
CAQUETÁ	72	6.663	93
CASANARE	90	8.119	90
CAUCA	292	32.207	110
CÉSAR	472	38.360	81
CHOCÓ	108	9.254	86
CÓRDOBA	317	31.760	100
CUNDINAMARCA	499	44.889	90
GUAINÍA	18	1.698	94
GUAVIARE	46	3.871	84
HUILA	340	47.609	140
LA GUAJIRA	65	8.338	732
MAGDALENA	278	31.720	114
META	193	17.777	92
NARIÑO	315	31.129	99
NORTE DE SANTANDER	207	19.580	95
PUTUMAYO	99	15.450	156
QUINDÍO	119	11.531	97
RISARALDA	167	15.048	90
SAN ANDRÉS ISLAS	11	893	81
SANTANDER	752	64.778	86
SUCRE	238	27.872	117
TOLIMA	392	36.815	94
VALLE DEL CAUCA	552	61.649	112
VAUPÉS	10	812	81
VICHADA	13	1.514	116
Total general	9.427		101

Fuente: BD suministrada Fiduprevisora Respuesta oficio CDSS-FOMAG 02

Tabla N° 14.
 Ejemplo Demora pago Cesantías Parciales

Departamento	N° Solicit pagadas	Días de mora	PROMEDIO DÍAS DE DEMORA
AMAZONAS	80	5.426	68
ANTIOQUIA	2.244	194.928	87
ARAUCA	144	13.967	97
ATLÁNTICO	1.170	114.863	98
BOGOTÁ D.C.	1.933	184.678	96
BOLÍVAR	1.713	183.103	107
BOYACÁ	568	69.131	122
CALDAS	839	74.668	89
CAQUETÁ	255	23.433	92
CASANARE	259	24.966	96
CAUCA	731	75.393	103
CESAR	788	73.872	94
CHOCÓ	490	46.539	95
CÓRDOBA	1.533	142.872	93
CUNDINAMARCA	891	79.383	89
GUAINÍA	21	2.325	111

Departamento	N° Solicit pagadas	Días de mora	PROMEDIO DÍAS DE DEMORA
GUAVIARE	92	7.964	87
HUILA	1.025	101.590	99
LA GUAJIRA	480	49.420	103
MAGDALENA	647	67.579	104
META	299	30.352	102
NARIÑO	1.279	135.373	106
NORTE DE SANTANDER	944	87.169	92
PUTUMAYO	288	38.378	133
QUINDÍO	265	28.098	106
RISARALDA	418	32.708	78
SAN ANDRÉS ISLAS	17	1.502	88
SANTANDER	1.351	126.030	93
SUCRE	845	83.458	99
TOLIMA	836	71.514	86
VALLE DEL CAUCA	1.308	129.031	99
VAUPÉS	28	2.990	107
VICHADA	32	3.994	125
Total general	23.813		97

Fuente: BD suministrada Fiduprevisora Respuesta oficio CDSS-FOMAG 02.

También se observó, en el caso de cesantías parciales y definitivas, que hay una demora excesiva entre la fecha de expedición del acto administrativo que resuelve la solicitud (resolución) y la respectiva notificación (Tabla N° 15), lo cual hace que se contradiga lo señalado en los numerales 3 y 4 del artículo 3, y artículos 4 y 5 del Decreto 2831 de 2005, donde se definen los tiempos para el trámite de prestaciones a cargo de las secretarías territoriales y de Fiduprevisora y lo establecido en el Artículo 4 de la Ley 1071 de 2006 que señala: Mora en el pago.

“La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.”

Tabla N° 15.
Ejemplo. Cesantías Tiempo entre Resolución y Pago

Código NURF	No. Documento Docente	Genérico Prestación	Fecha Resolución	No. Resol.	Fecha Notificación	Días entre resol y Notif	Fecha Pago	Días entre Resol y pago	Días entre Notif y pago
2015-CES-006271	63439xxx	CES	10/04/2014	62	16/04/2014	6	22/05/2015	407	401
2014-CES-048727	23269xxx	CES	23/02/2015	1511	06/03/2015	11	30/12/2015	310	299
2015-CES-003816	10102xxx	CES	13/04/2015	3085	22/04/2015	9	30/12/2015	261	252
2015-CES-001189	11800xxx	CES	24/03/2015	95412	24/03/2015	0	01/12/2015	252	252
2015-CES-005761	11637xxx	CES	10/04/2015	2368	24/04/2015	14	30/12/2015	264	250
2015-CES-003650	37550xxx	CES	06/04/2015	1012	29/04/2015	23	30/12/2015	268	245
2014-CES-043112	85445xxx	CES	16/04/2015	336	29/04/2015	13	30/12/2015	258	245
2015-CES-003853	18932xxx	CES	13/04/2015	1737	07/05/2015	24	30/12/2015	261	237
2014-CES-044703	25434xxx	CES	25/02/2015	359	05/03/2015	8	28/10/2015	245	237
2014-CES-044641	21932xxx	CES	12/03/2015	47	17/03/2015	5	28/10/2015	230	225
2014-CES-048489	36550xxx	CES	11/03/2015	246	19/03/2015	8	28/10/2015	231	223
2015-CES-006968	16366xxx	CES	16/04/2015	313	23/04/2015	7	01/12/2015	229	222
2015-CES-004798	26870xxx	CES	13/04/2015	1733	27/04/2015	14	04/12/2015	235	221
2015-CES-002488	33365xxx	CES	17/04/2015	2548	28/04/2015	11	02/12/2015	229	218
2015-CES-005974	22976xxx	CES	27/04/2015	584	27/05/2015	30	30/12/2015	247	217
2014-CES-047788	9090xxx	CES	13/05/2015	1483	28/05/2015	15	30/12/2015	231	216
2015-CES-000844	23422xxx	CES	16/02/2015	39	20/02/2015	4	22/09/2015	218	214
2015-CES-004012	9129xxx	CES	08/04/2015	485	04/05/2015	26	01/12/2015	237	211

Código NURF	No. Documento Docente	Genérico Prestación	Fecha Resolución	No. Resol.	Fecha Notificación	Días entre resol y Notif	Fecha Pago	Días entre Resol y pago	Días entre Notif y pago
2015-CES-007716	19068xxx	CES	20/05/2015	26	03/06/2015	14	31/12/2015	225	211
2014-CES-047952	33140xxx	CES	23/03/2015	2362	31/03/2015	8	28/10/2015	219	211
2015-CES-003564	45437xxx	CES	26/03/2015	2371	31/03/2015	5	28/10/2015	216	211
2014-CES-025556	8680xxx	CES	03/06/2015	442	03/06/2015	0	30/12/2015	210	210
2014-CES-039059	65737xxx	CES	24/03/2015	1701	07/04/2015	14	28/10/2015	218	204
2015-CES-006787	92497xxx	CES	29/05/2015	2171	10/06/2015	12	30/12/2015	215	203
2015-CES-001337	11788xxx	CES	06/04/2015	1267	08/04/2015	2	28/10/2015	205	203
2015-CES-005597	9310xxx	CES	27/04/2015	587	13/05/2015	16	01/12/2015	218	202
2015-CES-036748	1065597xxx	CES	15/05/2015	5275	15/05/2015	0	02/12/2015	201	201
2015-CES-003607	7965xxx	CES	20/05/2015	35	20/05/2015	0	04/12/2015	198	198
2014-CES-047410	2875xxx	CES	08/04/2015	2075	15/04/2015	7	28/10/2015	203	196
2014-CES-047978	52035xxx	CES	03/03/2015	1210	06/03/2015	3	17/09/2015	198	195
2015-CES-001595	91262xxx	CES	05/03/2015	769	06/03/2015	1	17/09/2015	196	195

Fuente: Base de Datos respuesta oficio CDSS 02.

Esta situación pone en riesgo los recursos del erario por las demandas que de ello se puedan derivar, máxime que en otrora han existido fallos condenatorios en contra del Ministerio de Educación y FOMAG. Prueba de ello se observa en la Sentencia: SPO-474-AP, que se origina en el radicado N° 05001-33-33-016-2013-00145-01 y que en sus apartes indica:

“Sin embargo, esta Sala de Oralidad, ya fijó su posición con Ponencia de la Magistrada Yolanda Obando Montes en sentencia del 29 de agosto de 2014, en el proceso radicado 05001-33-33-009-2012-00417-01, en la cual se expresó:

“De otro lado, se advierte que aunque en un principio pudiera considerarse improcedente el reconocimiento de la sanción en mención a los docentes cuya situación prestacional se encuentra especialmente regulada en la Ley 91 de 1989, modificada por el Decreto 2831 de 2005; por principio de favorabilidad resulta procedente aplicar lo consagrado en la Ley 1071 de 2006, pues por el hecho de no haber sido lo suficientemente diligente el legislador para contemplar en la norma especial lo concerniente a la mencionada sanción, no puede dársele un trato desigual al sector docente, negándoles un beneficio reconocido a los servidores públicos, so pretexto de no estar regulada en una norma especial su situación prestacional.

En consecuencia, por vía de analogía resulta aplicable al caso en concreto la norma general, no obstante al registrarse la demandante, dada su condición de docente y en lo atinente al reconocimiento de las cesantías y las consecuencias que la dilación en el pago de éstas comporta, por una norma especial como la Ley 91 de 1989, pues al tenor de lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887 y existiendo un vacío legal en torno al asunto que aquí se trata, se torna oportuno aplicar la anteriormente referida figura por analogía, en aras de propender por un trato igualitario a los docentes, en contraste con el resto de servidores públicos que se rigen por la Ley 1071 de 2006, en lo que al reconocimiento y pago de la sanción por mora se refiere, pues no sólo premiándose la negligencia de la entidad pagadora en el pago oportuno de las cesantías, por el hecho de tratarse de un docente, sino que además se le estaría imponiendo un detrimento injustificado a dicho individuo y se estaría sacando provecho ilegítimo del vacío legal que en este caso opera”.

“PARÁGRAFO. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste”.

Es claro entonces, que tal como lo concluyó la señora Juez de primera instancia, los docentes si son beneficiarios de tal sanción.”

La Entidad en su respuesta atribuye o justifica las demoras e incumplimiento de los términos establecidos para tramitar las prestaciones económicas y sociales, en las situaciones presentadas con el proceso licitatorio adelantado para: “... contratar una persona jurídica, consorcio o unión temporal con reconocida experiencia e idoneidad en el cálculo y liquidación de prestaciones sociales en regímenes especiales o de excepción, así como en solución de situaciones laborales individuales, con el fin de brindar apoyo a la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones, específicamente, a la Dirección de Prestaciones Económicas, de conformidad con los procesos y procedimientos internos preestablecidos por el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, en la revisión previa al reconocimiento de las prestaciones económicas y pensiones para los docentes afiliados al FONDO...”, y también, en la implementación de un nuevo aplicativo, señalando que: “Otra de las razones por las cuales se presentó un represamiento en el estudio de prestaciones fue la implementación del aplicativo NURF 2, el cual entró en producción en enero de 2015. Como parte del proceso de conocimiento de la herramienta, el Fondo impartió capacitaciones presenciales a todas las secretarías durante los meses de febrero y marzo de 2015.”.

No obstante lo anterior, no entra a desvirtuar ni cuestionar los casos que se enunciaron como ejemplo, ni las incidencias que, producto de las demoras en tales reconocimientos, le puede generar, pues le asiste responsabilidad directa a FOMAG por no resolver las prestaciones de manera oportuna, máxime que éste no tiene un instrumento de control que permita hacer seguimiento a las solicitudes que han sido devueltas a las Secretarías para su corrección o emitir el acto administrativo, siendo el Fondo responsable directo del pago de las prestaciones económicas y sociales del Magisterio.

Los hechos descritos obedecen a deficiencias de control y seguimiento de la administración y a la falta de determinación, claridad e inclusión en el Manual Operativo de Prestaciones, de los términos y responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen en el proceso (Secretarías, Fiduprevisora); con lo cual se está afectando los derechos económicos y sociales de los docentes y/o beneficiarios que hacen sus trámites ante FOMAG y puede generar afectaciones económicas al erario, producto de los fallos judiciales ante demandas presentadas por incumplimiento de los términos para resolver las solicitudes que sobre prestaciones económicas y sociales hacen los docentes y beneficiarios de FOMAG, tal como se puede evidenciar en la información sobre procesos judiciales que fue rendida a través del SIRECI por la vigencia 2015, donde se encontró que al menos 926 procesos corresponden a mandamientos de pago por indemnización moratoria en el trámite de sus solicitudes.

Hallazgo que tiene presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 6. Contenido información base de datos

La Ley 87 de 1983, establece:

“Artículo 1.-Definición del control interno. Se entiende por control interno 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.**

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 orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: [...]

e) **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros [...]**
(Negrillas fuera de texto).

El capítulo Décimo Segundo del Título Primero de la Circular Externa 052 de 2007 (Circular Básica Jurídica) de la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC, numeral 2, define los criterios de seguridad y calidad de la información que las entidades bajo su supervisión deben tener en cuenta. Especialmente, el numeral 2.1. Criterios de Seguridad de la información, literal b) Integridad, indica: “La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción”.

No obstante lo anterior, se ha evidenciado que la información que maneja y reporta FOMAG, sobre el estado y trámite de las solicitudes de prestaciones económicas que radican los afiliados a éste, en algunos casos presenta inconsistencias e incongruencias, como se observa en la Tabla N° 16, donde la fecha del radicado de la solicitud, es más reciente que la correspondiente a la expedición del acto administrativo que la resuelve.

Lo anterior denota debilidades de control en el registro de la información y en las validaciones que deben hacer los sistemas de información para garantizar su calidad, dificultando el seguimiento y análisis de los resultados.

Tabla N° 16.
Inconsistencias Base de Datos

Código NURF	N° Documento Docente	Genérico Prestación	Fecha Radicación	Fecha Resolución	N° Resolución	Fecha Notificación
2015-CES-001860	36489XXX	CES	04/02/15	09/03/2005	1106	30/03/2015
2015-CES-034070	27431XXX	CES	10/09/15	29/09/2005	783	29/09/2015
2015-CES-011073	83040XXX	CES	19/06/15	23/09/2012	4202	27/10/2015
2015-CES-001141	27087XXX	CES	12/02/15	03/10/2012	3481	10/09/2015
2013-CES-008189	22468XXX	CES	10/03/15	01/03/2013	1037	04/05/2015
2015-CES-005988	52305XXX	CES	06/04/15	28/08/2013	4543	09/09/2015

Código NURF	Nº Documento Docente	Genérico Prestación	Fecha Radicación	Fecha Resolución	Nº Resolución	Fecha Notificación
2015-CES-016523	80778XXX	CES	12/06/15	28/12/2013	4582	11/09/2015
2014-CES-048180	13057XXX	CES	06/01/15	06/02/2014	4168	23/02/2015
2014-CES-047405	59663XXX	CES	06/01/15	06/02/2014	4167	20/02/2015
2015-CES-000174	93337XXX	CES	22/01/15	13/02/2014	588	17/02/2015
2015-CES-001755	20420XXX	CES	29/01/15	20/02/2014	114	24/02/2015
2014-CES-048721	53050XXX	CES	29/01/15	10/03/2014	1457	18/03/2015
2015-CES-001532	26458XXX	CES	04/02/15	11/03/2014	532	15/04/2015
2014-CES-038572	93471XXX	CES	28/01/15	19/03/2014	1680	26/03/2015
2014-CES-041227	31913XXX	CES	05/03/15	06/04/2014	330	14/04/2015
2015-CES-004643	12917XXX	CES	26/02/15	07/04/2014	4206	10/04/2015
2015-CES-003841	15991XXX	CES	05/03/15	08/04/2014	2908	10/04/2015
2014-CES-047606	65787XXX	CES	12/02/15	09/04/2014	2084	15/04/2015
2015-CES-006271	63439XXX	CES	20/03/15	10/04/2014	62	16/04/2014
2015-CES-000992	43663XXX	CES	30/01/15	10/04/2014	38970	24/04/2015
2015-CES-005076	54256XXX	CES	05/03/15	10/04/2014	546	17/04/2015
2015-CES-000395	83231XXX	CES	06/02/15	10/04/2014	1602	14/04/2015
2015-CES-004213	51651XXX	CES	23/02/15	14/04/2014	1204	17/04/2015
2015-CES-006025	66725XXX	CES	20/03/15	16/04/2014	300	23/04/2015
2015-CES-007689	75082XXX	CES	20/04/15	27/05/2014	4445	01/07/2015
2015-CES-009178	24528XXX	CES	19/05/15	01/07/2014	6118	10/07/2015
2014-CES-046580	19387XXX	CES	23/01/15	03/07/2014	3202	07/07/2015
2015-CES-002372	5970XXX	CES	29/04/15	07/07/2014	4360	13/07/2015
2014-CES-025331	19158XXX	CES	15/05/15	07/07/2014	3249	15/07/2015
2014-CES-045873	33143XXX	CES	12/05/15	13/07/2014	2014	15/07/2015
2015-CES-008837	84038XXX	CES	12/05/15	13/07/2014	429	14/07/2015
2015-CES-010541	55155XXX	CES	10/06/15	21/07/2014	1345	27/07/2015
2015-CES-009708	9726XXX	CES	27/04/15	31/08/2014	1274	02/09/2015
2015-CES-019509	8696XXX	CES	12/08/15	10/09/2014	1507	15/09/2015
2015-CES-028908	17652XXX	CES	31/08/15	21/09/2014	1608	24/09/2015

Fuente: Fiduprevisora, Respuesta oficio CDSS- FOMAG 02.

• PENSIONES DE INVALIDEZ

De conformidad con la información que fue remitida en las bases de datos sobre prestaciones tramitadas, cuyos radicados datan de 2015 (algunos NURF corresponden a años anteriores), se observan 2.116 pensiones de invalidez que surtieron algún trámite o cambio de estado en esta vigencia. Al cierre de la misma, al menos 1.170 de éstas se presentan como: aprobadas, en pago Fiduprevisora o pagada, lo que significa que tuvieron decisión favorable, concediéndose la pensión de invalidez.

De aquellas con decisión favorable, 832 (71,11%) se concentran en siete (7) entes territoriales (seis (6) Departamentos y Distrito Capital) –Ver tablas 17 y 18. Además, 298 (35.81%) se suceden en solo tres (3) Departamentos (Cesar, Magdalena y Guajira) y un caso especial como Guaviare, donde fueron concedidas 23 pensiones de invalidez, lo cual llama la atención cuando en otros departamentos las pensiones concedidas por este concepto son menores, como en Antioquia y Valle, cuyo número de docentes es significativamente mayor.

Tabla N° 17.
Resumen Pensiones de invalidez

Entidad Territorial	Aprobada	En Pago Fiduprevisora	Pagada	Total
Bogotá, D. C.	105	51	127	283
Cesar	85	3	67	155
Cundinamarca	91	7	48	146
Guaviare	11		12	23
La Guajira	17	3	7	27
Magdalena	93	2	21	116
Santander	32	16	34	82
Total General	434	82	316	832

Fuente: Base de Datos respuesta oficio CDSS 02

Tabla N° 18.
Resumen Pensiones Invalidez
Cesar, Guajira y Magdalena

Estado por ET	Cantidad
CESAR	155
Aprobada	85
En Pago Fiduprevisora	3
Pagada	67
LA GUAJIRA	27
Aprobada	17
En Pago Fiduprevisora	3
Pagada	7
MAGDALENA	116
Aprobada	93
En Pago Fiduprevisora	2
Pagada	21
Total General	298

Fuente: Base de Datos respuesta oficio CDSS 02

Hallazgo N° 7. Manual de Calificación de Invalidez.

El Decreto 1562 de 2012 en su artículo 21 señala: "Salud Ocupacional del Magisterio. El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de Calificación de Invalidez y tabla de enfermedades laborales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente establecerá la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. La adopción y puesta en marcha de lo anterior no afectará en nada el régimen especial de excepción en salud que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 está vigente para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las anteriores actividades se reglamentarán en el término de un año por el Ministerio de Educación Nacional, contado a partir de la vigencia de la presente ley."

No obstante, los casos analizados por la CGR incumplieron dicho mandato, toda vez que no documentaron, socializaron e implementaron dentro del término allí fijado, un manual que sirviera de referencia y marco para la determinación de la

invalidez y pérdida de la capacidad laboral de los docentes, pues solo hasta agosto de 2015 a través del Decreto 1655, esa obligación fue subsanada.

Si bien puede ser cierto lo dicho por la Entidad en la respuesta, cuando señala: *"Frente a la observación que por "ausencia del manual de calificación de invalidez puede conducir a la calificación y diagnóstico erróneo de enfermedad" es oportuno aclarar que las calificaciones de pérdida de capacidad laboral, en todos los casos se realizaron de acuerdo con lo establecido en el manual único de calificación de la ley 100 (decreto 917 de 1999 y decreto 1507 de 2014), dependiendo del período en que se haya realizado la calificación, por lo tanto el resultado de éstas corresponden a la utilización de la metodología definida en la norma citada; Esto se puede evidenciar con los formatos de calificación remitidos para el reconocimiento de la prestación correspondiente que reposan en los expedientes."*, también lo es que los docentes tienen un régimen especial, para lo cual se dictan y disponen normas que solo aplican a éstos; en tal sentido, y para el caso concreto del Manual de Calificación de Invalidez para los docentes afiliados al Fondo; ratificamos que éste no fue documentado, socializado e implementado, de conformidad con el mandato dado a través del Artículo 21 del Decreto 1562 de 2012, por lo que no es dable excusar el incumplimiento de Fiduprevisora-FOMAG, con la aplicación por extensión, de una norma de carácter general.

La situación mencionada obedece a la falta de gestión administrativa y deficiencias de control interno. Es de resaltar que la ausencia del Manual de Calificación de Invalidez pudo conducir a la calificación y diagnóstico erróneo de enfermedades en responsabilidad de los profesionales médicos que, a través de las UT, prestan los servicios de salud a los docentes— cuyo resultado es el insumo para la determinación del grado de la invalidez.

Hallazgo N° 8. Reconocimiento Pensiones de Invalidez

En consonancia con lo señalado en el artículo 6 del Decreto Nacional 1507 de 2014, que derogó el Decreto 917 de 1999¹⁶, se observó que los certificados dispuestos por la Fiduprevisora para el registro de la pérdida de capacidad laboral, no están debidamente diligenciados, al detectar errores en la sumatoria de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral, incongruencia entre dicha suma y el valor total referido de ésta, y/o falta en la mayoría de los casos, del registro del porcentaje de afectación en cada uno de los criterios o ítems (deficiencia, discapacidad y minusvalía) que determinan la pérdida de capacidad laboral. Como ejemplo de lo descrito es dable enunciar los casos relativos a los números de cédula: 7.470.XXX; 7.590.XXX; 12.535.XXX; 12.537.XXX; 25.645.XXX; 77.018.XXX, 77.151.XXX; 77.152.XXX; 79.374.XXX y 88.050.XXX, entre otros.

¹⁶ Se toma como referencia la norma de carácter general, por la ausencia de un manual de invalidez para docentes, pese a que el artículo 21 del decreto 1562 de 2012 lo había dispuesto.

Adicionalmente, existe incertidumbre, ya que las novedades producto de las incapacidades de los docentes, en muchos casos no son registradas en los aplicativos FOMAG I y II, ni en el Invesdoc, lo cual dificulta o no hace posible consultar o tener la trazabilidad de dichas novedades, para la toma de las decisiones por parte de FOMAG.

Esta situación se origina porque las Direcciones de Prestaciones Económicas y de Servicios en Salud de la Fiduprevisora, no tienen documentados, divulgados e implementados procesos para validar las incapacidades y los certificados de dictamen de pérdida de capacidad laboral y determinación de invalidez, que expiden los prestadores de servicios de salud (UT), pese a que estos son insumo para el otorgamiento o no de la pensión de invalidez de los docentes afiliados al FOMAG, lo que genera riesgo en el otorgamiento de las pensiones de invalidez.

Hallazgo N° 9. Revisión de Pensiones de Invalidez (D)

El Artículo 44 de la Ley 100 de 1993 indica que:

“El estado de invalidez podrá revisarse:

a) Por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar.

Este nuevo dictamen se sujeta a las reglas de los artículos anteriores.

El pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud, para someterse a la respectiva revisión del estado de invalidez. Salvo casos de fuerza mayor, si el pensionado no se presenta o impide dicha revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión. Transcurridos doce (12) meses contados desde la misma fecha sin que el pensionado se presente o permita el examen, la respectiva pensión prescribirá.

Para readquirir el derecho en forma posterior, el afiliado que alegue permanecer inválido deberá someterse a un nuevo dictamen. Los gastos de este nuevo dictamen serán pagados por el afiliado, y,

b) Por solicitud del pensionado en cualquier tiempo y a su costa”.

No obstante lo anterior, se ha establecido que FOMAG no revisa los dictámenes que dieron origen a algunas de estas pensiones o no hay evidencia ni registro en el aplicativo FOMAG I que así lo demuestre (ver casos de ejemplo en la siguiente tabla), pues solo en éste y al respecto, aparece relacionado como última actuación de FOMAG, la fecha en que la misma fue concedida; por lo que a más de configurarse un incumplimiento normativo, la no realización del procedimiento de

revisión, puede conllevar a un posible favorecimiento de los pensionados, especialmente en aquellos casos en que la condición que dio origen a la invalidez ha disminuido notablemente.

Tabla N° 19.
Ejemplo de pensiones de Invalidez sin revisión de dictamen
(Tipo cotizante pensionado con estado de afiliación vigente)

Ut	N° Identificación	Fecha Última Resolución	N° Última Resolución	Revisión
Región 4	43.459.xxx	08/11/2006	24197	Sin revisión
Región 3	85.467.xxx	18/04/2012	170	Sin revisión
Región 1	27.298.xxx	09/08/2010	1037	Sin revisión
Región 5	37.368.xxx	26/11/2012	4171	Sin revisión
Región 1	40.778.xxx	06/07/2010	254	Sin revisión
Región 2	52.129.xxx	28/09/2012	6034	Sin revisión
Región 2	52.074.xxx	15/06/2012	3136	Sin revisión
Región 2	52.083.xxx	06/09/2010	4205	Sin revisión
Región 2	52.083.xxx	01/09/2010	4144	Sin revisión
Región 2	79.598.xxx	19/01/2012	588	Una revisión en 2012. La pensión original fue otorgada en 2006, con ingreso a nómina el 20/12/2006.
Región 5	52.065.xxx	29/06/2012	3777	Sin revisión
Región 2	52.030.xxx	22/10/2012	6630	Sin revisión
Región 2	52.046.xxx	22/10/2009	3904	Una revisión en 2009. La pensión original fue otorgada en 2005, con ingreso a nómina el 20/05/2005.
Región 3	32.698.xxx	06/09/2012	563	Sin revisión
Región 4	18.530.xxx	26/04/2010	115	Sin revisión

Fuente: Fiduprevisora-FOMAG, base de datos FOMAG I

Lo dicho por la Entidad en su respuesta, cuando señala: "...el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio solicita actualización de valoraciones médicas anualmente, las cuales son recibidas de forma masiva directamente por las Entidades Médicas desde el 1 de marzo de 2015 buscando eficiencia y agilidad en el proceso de registro eliminando así el envío de esta información por cada pensionado.", no es suficiente, para validar los dictámenes que dieron origen a algunas pensiones de invalidez y sobre el cual basa la CGR su reproche y sobre lo cual no hay evidencia en las bases de datos o aplicativo FOMAG I, que así lo demuestre, como ya se indicó.

Aunque la Entidad aduce que: "*De los 15 casos citados, 9 de ellos que se citan a continuación, superan el 96% de pérdida de capacidad laboral, lo que podría concebirse como una secuela definitiva*" (negritas fuera de texto), es dable señalar que en principio la administración pública no puede obrar bajo criterios subjetivos, máxime que estos casos son los que mayor inquietud podrían generar y fundamentar con ello la respectiva revisión.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

• REEMBOLSO DE INCAPACIDADES

Hallazgo N° 10. Oportunidad en reembolso por incapacidades

Según el artículo 9 del Decreto 2831 de 2005¹⁷, la Fiduprevisora - FOMAG tiene cinco (5) días hábiles, después de recibir la solicitud y los correspondientes soportes, para efectuar el reembolso por incapacidades a las secretarías de educación (SE).

Esto es ratificado por la Fiduciaria en el 'Manual de Políticas Reembolso de Incapacidades' (Código ML-GNE-08-001) en su numeral 6 "*Políticas y Lineamientos*" y en el Manual de Procedimientos llamado 'Recobro de incapacidades' (Código MP-GNE-08-012), también en su numeral 6 "*Políticas y Lineamientos*", literales a y b, ambos vigente en 2015.¹⁸

Sin embargo, a partir de la relación de las solicitudes de reembolso de las incapacidades efectuadas por las secretarías de educación y tramitadas por el FOMAG durante 2015 y de las revisiones en el aplicativo FOMAG I, se pudo establecer que los tiempos de trámite en la totalidad de los paquetes (895), correspondientes a 12.623 incapacidades¹⁹, superaron los cinco (5) días hábiles. Dichas incapacidades sumaron \$25.867,67 millones, de los cuales, en la vigencia, se pagaron \$15.780,43 millones, quedando pendientes, para el 2016, \$9.896,96 millones.

Se encontraron casos de solicitudes radicadas en 2014, en los que el pago tomó más de un año en ser realizado, aproximadamente 318 días hábiles (477 días calendario).

¹⁷ Artículo compilado en el artículo 2.4.4.2.3.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015. El Decreto 2831 de 2005 reglamenta el inciso 2° del artículo 3 y el numeral 6 del artículo 7 de la Ley 91 de 1989, el artículo 56 de la Ley 962 de 2005, y dicta otras disposiciones.

¹⁸ En el numeral 6 "*Políticas y Lineamientos*" del Manual de Políticas Reembolso de Incapacidades se indica:

"a. El pago por reembolso de incapacidades debe realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de los documentos requeridos.

b. Las áreas involucradas en el proceso deben realizar sus actividades dentro de los términos señalados en el Decreto 2831/2005

• El CRI debe remitir inmediatamente a la Dirección de Prestaciones Económicas las solicitudes de reembolso recibidas. La Dirección de Prestaciones Económicas tiene máximo dos (2) días para realizar la validación de la documentación enviada por el ente territorial.

• La Dirección de Afiliaciones y Recaudos tiene máximo dos (2) días para proceder con el pago a la Entidad Territorial correspondiente [...]."

En el Manual de Procedimientos 'Recobro de incapacidades', también en el numeral 6 "*Políticas y Lineamientos*", se señalan las mismas condiciones, en los literales a y b.

¹⁹ En la relación entregada por el FOMAG relacionan 895 paquetes tramitados en 2015. Los paquetes se tomaron por el número consecutivo registrado en la relación. En un mismo paquete, cada secretaría puede enviar la solicitud de reembolso de más de una incapacidad.

Tabla N° 20.
Tiempos de trámite reembolsos por incapacidades. Ejemplos.

Consecutivo Paquete	Nombre ET	Incapacidades por paquete	Fecha recibido Fiduprevisora	Debió pagarse el	Fecha pago (FOMAG I)	Diferencia en días (*)
13449	Bogotá D.C.	16	25/05/2014	30/05/2014	14/09/2015	472
11947	Bucaramanga	8	15/07/2014	22/07/2014	02/06/2015	315
12443	Bucaramanga	8	01/10/2014	08/10/2014	02/06/2015	237
12945	Casanare	25	07/10/2014	15/10/2014	14/05/2015	211
13191	Cesar	25	10/02/2015	17/02/2015	31/08/2015	195
12720	Bogotá D.C.	1	10/10/2014	20/10/2014	13/04/2015	175
12414	Casanare	30	03/09/2014	10/09/2014	03/03/2015	174
12418	Casanare	30	03/09/2014	10/09/2014	03/03/2015	174
14659	Boyacá	1	22/12/2015	30/12/2015	01/03/2016	62
14647	Santander	29	24/12/2015	30/12/2015	01/03/2016	62
14663	Turbo	6	28/12/2015	05/01/2016	01/03/2016	56
14686	Quindío	7	29/12/2015	06/01/2016	01/03/2016	55
14637	Duitama	6	30/12/2015	07/01/2016	01/03/2016	54
14639	Norte de Santander	11	30/12/2015	07/01/2016	01/03/2016	54
14640	Norte de Santander	7	30/12/2015	07/01/2016	01/03/2016	54
14641	Norte de Santander	2	30/12/2015	07/01/2016	01/03/2016	54
14685	Armenia	2	30/12/2015	07/01/2016	01/03/2016	54
14690	Yumbo	4	30/12/2015	07/01/2016	01/03/2016	54
12675	Cesar	28	05/01/2015	13/01/2015	03/03/2015	49
12784	Cesar	18	16/02/2015	23/02/2015	13/04/2015	49
12685	Cesar	24	06/01/2015	14/01/2015	03/03/2015	48
12687	Cesar	19	06/01/2015	14/01/2015	03/03/2015	48
Total general		307				

Fuente. Respuesta CDSSFOMAG 029 y FOMAG I. Resumen CGR.

(*) La diferencia en días se calculó a partir de las fechas en que debió pagarse y la fecha de pago registrada en FOMAG I. Son días calendario.

Es de señalar que la fecha de pago registrada en FOMAG I no corresponde a la fecha real de pago. Al respecto, la Entidad en su respuesta indicó que *“En cuanto a la fecha de pago registrada en el aplicativo FOMAG I, es necesario aclarar que la fecha corresponde al cierre de los registros, más no a la fecha de pago efectuado por la Dirección de Afiliaciones y Recaudos en el aplicativo PEOPLE SOFT”*. Lo que confirma que el pago efectivo se realiza días después de registrada la incapacidad en el FOMAG I.

Se aclara que, según un concepto de una firma asesora²⁰, las secretarías de educación pueden solicitar reembolsos por incapacidades presentadas dentro de los últimos 10 años.

Todo lo anterior se generó en debilidades en la planeación y seguimiento sobre la gestión de los procesos relacionados con el reembolso de incapacidades, y desconocimiento u omisión, por parte de las Secretarías de Educación y del mismo FOMAG, de los procedimientos internos establecidos y de la normatividad aplicable.

²⁰ El concepto tiene fecha del 25 de enero de 2013, emitido por la firma 'Asesores en Derecho, dirigido a una profesional de la Vicepresidencia Jurídica de la Fiduciaria.

El hecho de que Fiduciaria tome más tiempo del autorizado por ley para efectuar el reembolso de las incapacidades supone un incumplimiento a las obligaciones contractuales de establecer los controles necesarios para el correcto manejo de los ingresos y egresos y garantizar la eficiencia de los servicios a cargo del Fondo, e incluso el riesgo de demandas por parte de las entidades territoriales.

• CONCILIACIONES CON LOS ENTES TERRITORIALES

Hallazgo N° 11. Conciliaciones por aportes patronales y docentes

Fiduprevisora, como administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, y acorde con lo establecido en la Ley 91 de 1989, debe propender por el logro de los objetivos del mismo, entre los que se cuentan los establecidos en el artículo 5, numerales 3, 4 y 5.²¹ Tales obligaciones se confirman en el contrato de fiducia mercantil suscrito con el Ministerio de Educación Nacional-MEN²² y en sus otrosíes modificatorios, especialmente en el del 25 de enero de 2006, cláusula Segunda, numerales 3, 4 y 5.

Por otra parte, los párrafos 1 y 2 del artículo 18 de la Ley 715 de 2001 establecen, respectivamente, que: *"Las sumas correspondientes a los aportes patronales y del afiliado, de seguridad social y parafiscales de las entidades territoriales por concepto del personal docente de las instituciones educativas estatales, se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. [...]"* y *"Los recursos que correspondan al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, [...], serán descontados directamente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y girados al Fondo"*.

El Decreto 3752 de diciembre 22 de 2003, en sus artículos 7 al 11²³ establece, entre otras cosas, que:

- Los aportes que debe recibir el FOMAG (Ley 812 de 2003) se descontarán directamente de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones - SGP, para lo cual las Entidades Territoriales (ET) cada mes reportarán al Fondo, copia de la nómina de los docentes activos

²¹ Numeral 3: *"Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos [...]"*; Numeral 4: *"Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes"*; y Numeral 5: *"Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones"*.

²² Contrato de Fiducia Mercantil suscrito entre la Fiduprevisora y el Ministerio de Educación Nacional, protocolizado con la Escritura Pública N° 83 del 21 de junio de 1990 de la Notaría 44 del Círculo Notarial de Bogotá.

²³ Los artículos 7 al 11 fueron compilados por el Decreto 1075 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, publicado en el Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015, así: Artículo 7 compilado en el artículo 2.4.4.2.2.1; Artículo 8 compilado en el artículo 2.4.4.2.2.2; Artículo 9 compilado en el artículo 2.4.4.2.2.3; Artículo 10 compilado en el artículo 2.4.4.2.2.4; y Artículo 11 compilado en el artículo 2.4.4.2.2.5.

afiliados y las novedades de personal que se hayan producido durante el mes inmediatamente anterior;

- Con base en la información mencionada la Fiduciaria proyecta, para la siguiente vigencia fiscal, el monto correspondiente a tales aportes;
- Dichas proyecciones deben reportarse a las ET, las cuales pueden presentar sus observaciones dentro del mes siguiente a la recepción de la proyección;
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con cargo a la participación para educación de las entidades territoriales en el SGP, girará directamente al FOMAG, los aportes proyectados de acuerdo con el programa anual de caja PAC, el cual se incorporará en el presupuesto de las entidades territoriales sin situación de fondos;
- Con base en las novedades de personal de la planta docente reportadas por las ET, la Fiduciaria, en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año, debe solicitar el ajuste de las cuantías que debe girar Minhacienda, para cubrir los aportes (patronales y del docente), de manera que con cargo a la misma vigencia fiscal y a más tardar en enero del año siguiente, se cubra y gire el total de aportes a favor del Fondo.

Es de resaltar que el parágrafo 2 del artículo 8 del Decreto en mención, hace referencia a la realización de un cruce de cuentas, algo que también está establecido en los procedimientos de control interno contable de la Contaduría General de la Nación (Resolución 357 de 2008).

Asimismo, el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011²⁴ señala: “SANEAMIENTO DE DEUDAS. Con cargo a las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, se pagarán las deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales, deudas que se pagarán siempre que tengan amparo constitucional y legal.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional validará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará los montos a reconocer y pagar. [...]”.

²⁴ El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*. La Ley 1450 de 2011 corresponde al Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

De igual manera, en el proceso MP-GNE-02-020 “Cargue de Nóminas y Proyección y Ajuste de Aportes del Sistema General de Participaciones”, que forma parte del Sistema de Gestión de Calidad de la Fiduciaria y estuvo vigente en 2015, las actividades 17 a 26 mencionan la elaboración de las proyecciones y ajustes a los que hace referencia el Decreto 3752 de 2003 y las respectivas comunicaciones que deben enviar tanto al MEN como las ET.

No obstante, se pudo establecer que la Fiduprevisora no ha efectuado, año a año, las conciliaciones con las Entidades Territoriales por concepto de aportes patronales y del docente, los cuales son girados directamente al Fondo con base en las proyecciones que éste debe elaborar.

De acuerdo con la información reportada por la Fiduciaria, entre el 13 de abril de 2015 y el 10 de marzo de 2016, se realizaron 32 mesas de trabajo con 31 secretarías de educación (corresponden al 33 % de las ET aportantes), con los siguientes resultados:

Tabla N° 21.
SalDOS identificados por conciliaciones de aportes patronales y docentes ⁽¹⁾
(Cifras en millones de pesos)

Año Conciliación	Cantidad Conciliaciones / año ⁽²⁾	A FAVOR DEL FOMAG		A FAVOR DE LA ENTIDAD TERRITORIAL	
		# ET	Saldo para FOMAG	# ET	Saldo para ET
2015	16	5	2.164,0	10	8.295,2
2016	12	6	4.624,2	6	3.842,2
PENDIENTE FECHA ⁽³⁾	4	2	742,4	2	271,5
Total general ⁽⁴⁾	32	13	7.530,6	18	12.408,9

Fuente: Fiduprevisora. Resumen elaborado por la CGR.

(1) Los saldos presentados corresponden a diferentes vigencias.

(2) Tolima concilió en 2015 la misma vigencia, no quedaron saldos.

(3) Las actas de conciliación no registran ninguna fecha.

(4) Son, realmente, 31 Entidades Territoriales: Girón registró conciliación en 2015 y en 2016.

Es de anotar que no se conciliaron todas las vigencias (Ver tabla N° 22):

Tabla N° 22.
Resumen Conciliaciones por Aportes patronales y Docentes
Efectuadas en entre 2015 y 2016
(Cifras en millones de pesos)

ENTIDAD TERRITORIAL	FECHA MESA DE TRABAJO	SALDO A FAVOR DE		VIGENCIAS CONCILIADAS
		FOMAG	ET	
META	13/04/2015	302,4	-	2011 - 2014
DUITAMA	13/10/2015	183,4	-	2004 - 2014
GIRÓN	19/10/2015	271,7	-	2013 - 2014
MONTERÍA	28/10/2015	1.324,4	-	2014
FLORIDABLANCA	09/11/2015	-	213,2	2012 - 2015 (PARCIAL)
TURBO	19/11/2015	-	1.907,8	2004 - 2014
PITALITO	19/11/2015	-	443,8	2010 - 2014
ZIPAQUIRÁ	23/11/2015	82,0	-	2011 - 2014
SANTANDER	24/11/2015	-	1.655,5	2003 - 2014

ENTIDAD TERRITORIAL	FECHA MESA DE TRABAJO	SALDO A FAVOR DE		VIGENCIAS CONCILIADAS
		FOMAG	ET	
SOGAMOSO	24/11/2015	-	1.637,1	2003 - 2014
RIONEGRO	01/12/2015	-	92,0	2009 - 2014
IBAGUÉ	02/12/2015	-	71,7	PENDIENTE 2004 - 2008 2009 - 2014
TOLIMA	07/12/2015	-	-	2015
VAUPÉS	09/12/2015	-	603,3	2004 - 2014
RIOHACHA	10/12/2015	-	262,3	2010 - 2015
PASTO	16/12/2015	-	1.408,5	2003 - 2014
CAQUETÁ	18/01/2016	185,0	-	2011 - 2015
ARMENIA	20/01/2016	312,5	-	2014 - 2015
DOSQUEBRADAS	21/01/2016	-	1.780,6	2003 - 2014
MOSQUERA	11/02/2016	-	34,3	2010 - 2015
CIÉNAGA	11/02/2016	1.070,4	-	2012 - 2015
NORTE DE SANTANDER	18/02/2016	-	140,9	2004 - 2015
RISARALDA	18/02/2016	-	181,4	2004 - 2015
GIRÓN	22/02/2016	23,0	-	2015
APARTADÓ	24/02/2016	-	96,2	2010 - 2015
GUAVIARE	25/02/2016	-	1.608,7	2003 - 2015
NARINO	01/03/2016	1.281,6	-	2004 - 2015
CARTAGENA	10/03/2016	1.751,7	-	2010 - 2011 - 2012 - 2014
GUAJIRA	Sin fecha	-	107,0	2014
TULUÁ	Sin fecha	-	164,6	2014
VALLE DEL CAUCA	Sin fecha	731,8	-	2014 - 2015 (PARCIAL)
CHÍA	Sin fecha	10,6	-	2014
TOTALES		7.530,6	12.408,9	

Fuente: Respuesta a oficio CDSS FOMAG-29. Resumen adaptado por la comisión auditora.

En las tablas anteriores se observa que, por aportes patronales y del docente, identificaron saldos a favor del Fondo por \$ 7.530,6 millones (12 ET) y a favor de 18 Entidades Territoriales por \$12.408,9 millones.

Según lo observado por esta comisión, no se ha determinado cómo se procederá para sanear las cuentas con las ET. La Fiduciaria, en respuesta al oficio CDSS-FOMAG-49 señala: *“Respecto de los saldos a favor de las 18 entidades territoriales, nos permitimos informar que los recursos recibidos en exceso como todos los ingresos que percibe el FOMAG son utilizados para el pago de las pensiones y cesantías, estos recursos deberán ser descontados de los futuros giros del sistema general de participaciones; tal como se estableció con el MEN considerando la posible afectación que tendrían estos descuentos en el flujo de caja del FOMAG. Dado lo anterior, se están realizando mesas de trabajo semanales con el MEN y las entidades territoriales a fin de establecer los futuros descuentos en cuanto a montos y plazos”*.

Por otra parte, el MEN explicó que, en octubre de 2014, envió comunicaciones a la Fiduciaria y a los Entes Territoriales indicándoles que “[...] la ejecución de los aportes patronales y del servidor para la seguridad social de los docentes y directivos docentes afiliados al FOMAG debe ser incorporada y registrada en sus presupuestos de ingresos y gastos sin situación de fondos [los de las ET] y deben conciliar periódicamente los saldos [...]”. Además, señaló que *“No obstante lo anterior, esta cartera ministerial junto con la sociedad Fiduciaria administradora de los recursos del FOMAG se encuentra analizando alternativas para las*

devoluciones de saldos a favor de algunas de las partes, en las que se permita una mayor trazabilidad de la operación." (Subrayado fuera de texto).

Esto corrobora que las entidades involucradas no han establecido procedimientos claros para la realización de esta tarea.

La situación descrita se origina en debilidades de control de gestión y contable al no ser advertidas y cuestionadas, por los responsables, las diferencias en los aportes, más aun cuando las proyecciones para cada vigencia y sus ajustes, según el procedimiento (MP-GNE-02-020), son conocidos por las ET, el MEN y el FOMAG. También evidencia falta de decisión administrativa por parte de los ET, FOMAG y el MEN, ya que, aunque el MEN ha dado instrucciones para tal efecto (sólo hasta finales de 2014), las conciliaciones empezaron a efectuarse en abril de 2015.

La no realización de conciliaciones y registro de los saldos impide conocer con certeza las obligaciones y derechos correspondientes a las partes involucradas. Ello puede llevar a que las ET no cuenten con partidas que puedan contribuir al cumplimiento de la obligación que tienen de prestación del servicio público de educación (Ley 715 de 2001, artículo 27) o para la financiación proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa Preescolar, Básica y Media, creado mediante el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015²⁵ o, por otro lado, a que el Fondo no cuente con los recursos suficientes para cumplir las obligaciones de pago de las prestaciones sociales a su cargo.

• AFILIACIÓN DE DOCENTES AL FONDO

Producto de la información que fue suministrada por Fiduprevisora sobre el proceso de afiliación al FOMAG se estableció que existe inoportunidad en la afiliación de algunos docentes al evidenciar que, en 2015, se realizaron 52.635 afiliaciones extemporáneas, que en suma representaron 959.165 días. Es decir, en promedio la demora fue de 18 días, pese a que este proceso debe ser simultáneo con la posesión, como bien es señalado en la página 10, título "Recomendaciones para las afiliaciones", del "Manual Operativo de Prestaciones Económicas Secretarías de Educación", vigente para 2015, que indica: "Los

²⁵ Ley 1753 de 2015 de junio 9 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". (Publicada en el Diario Oficial No. 49.538). En el artículo 59, se indica que "[...] los proyectos de infraestructura educativa que se desarrollen a través del Fondo, podrán contar con recursos provenientes de [...] h) Excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones en Educación de las entidades territoriales certificadas en las vigencias anteriores, una vez garantizados los recursos para: 1) saneamiento de deudas, incluyendo las deudas laborales, que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo siempre que tengan amparo constitucional y legal y estén certificadas por el Ministerio de Educación y la prestación del servicio educativo; y 2) el pago de nómina y contratación de la prestación del servicio educativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y las normas reglamentarias correspondientes. [...]".

*docentes deben ser registrados en el aplicativo tan pronto se posesionan. Es importante tener en cuenta que es responsabilidad de la Secretaría Educación el ingreso de la información de los **docentes oportunamente a fin de garantizar el servicio médico desde que el educador se posesiona**, en caso contrario la responsabilidad recae directamente sobre la entidad nominadora." (Negrita fuera de texto). (Ver Tabla N° 23).*

Tabla N° 23.
Afiliaciones Extemporáneas a FOMAG

ENTIDAD TERRITORIAL	DOCENTES	DÍAS DE DEMORA	PROMEDIO
LORICA	75	5.429	72
CÓRDOBA	676	31.127	46
SANTA MARTA	428	17.751	41
ANTIOQUIA	3.607	126.945	35
NARIÑO	986	34.034	35
SAHAGÚN	122	4.160	34
BUENAVENTURA	357	12.095	34
MAICAO	166	5.585	34
NEIVA	217	6.886	32
CARTAGENA	718	21.206	30
TUMACO	116	3.272	28
LA GUAJIRA	360	9.776	27
IPIALES - NARIÑO	176	4.743	27
ATLÁNTICO	484	12.966	27
QUINDÍO	73	1.953	27
CHOCÓ	696	18.355	26
SOGAMOSO	84	2.202	26
BARRANQUILLA	549	13.499	25
ARAUCA	324	7.965	25
CAUCA	1.473	36.061	24
BOLIVAR	668	16.037	24
SUCRE	595	14.099	24
CUNDINAMARCA	3.402	80.424	24
SOLEDAD	163	3.737	23
PUTUMAYO	707	15.952	23
CHÍA - CUNDINAMARCA	146	3.193	22
DOSQUEBRADAS	156	3.377	22
SANTANDER	1.715	37.056	22
QUIBDO	195	4.157	21
FLORIDABLANCA	307	6.458	21
SAN ANDRÉS ISLAS	48	1.001	21
VALLE DEL CAUCA	1.130	23.204	21
CASANARE	574	11.591	20
MALAMBO	61	1.214	20
CIENAGA	194	3.833	20
VICHADA	90	1.735	19
BOYACÁ	1.437	27.556	19
RIOHACHA - GUAJIRA	106	2.021	19
AMAZONAS	100	1.905	19
CALDAS	830	15.558	19
MOSQUERA - CUNDINAMARCA	89	1.664	19
TURBO	275	5.036	18
FUSAGASUGÁ	230	4.210	18
POPAYÁN	283	5.077	18
TULUÁ	305	5.445	18
PALMIRA	305	5.346	18
VALLEDUPAR	592	10.268	17
MONTERÍA	604	10.420	17
TOLIMA	1.227	20.662	17

ENTIDAD TERRITORIAL	DOCENTES	DÍAS DE DEMORA	PROMEDIO
MAGANGÜÉ	68	1.145	17
TUNJA	109	1.812	17
BUCARAMANGA	483	7.971	17
PIEDECUESTA - SANTANDER	157	2.521	16
URIBIA	27	432	16
CARTAGD	177	2.772	16
PASTD	387	5.913	15
ZIPAQUIRA - CUNDINAMARCA	102	1.543	15
IBAGÜÉ	353	5.313	15
BELLD	177	2.630	15
GUAINÍA	65	955	15
SINCELEJD	176	2.574	15
YDPAL - CASANARE	189	2.725	14
META	697	9.667	14
CÚCUTA	384	5.293	14
VILLAVICENCID	441	5.776	13
GUAVIARE	336	4.365	13
SABANETA	17	215	13
MAGDALENA	371	4.622	12
SDACHA	498	6.182	12
GIRARDDT	108	1.311	12
JAMUNDÍ - VALLE DEL CAUCA	154	1.771	12
DUITAMA	56	642	11
CAQUETÁ	724	8.219	11
APARTADO	237	2.679	11
RISARALDA	258	2.889	11
FLORENCIA	203	2.266	11
NORTE DE SANTANDER	531	5.625	11
CESAR	816	8.520	10
YUMBD	83	858	10
PITALITD - HUILA	161	1.610	10
CALI	391	3.874	10
MEDELLÍN	898	8.722	10
HUILA	1.445	14.004	10
ARMENIA	201	1.906	9
FACATATIVA-CUNDINAMARCA	76	655	9
ITAGÜÍ	42	361	9
BUGA	92	771	8
BARRANCABERMEJA	327	2.713	8
BDGDTÁ D.C.	11.798	92.907	8
VAUPÉS	30	236	8
MANIZALES	259	1.985	8
PEREIRA	188	1.395	7
ENVIGADO	20	116	6
RIONEGRO	46	250	5
GIRÓN	56	208	4

Fuente: Informe afiliaciones Fiduprevisora.

En algunas Secretarías Territoriales el tiempo de demora para inclusión del docente al FOMAG, ha sido de un (1) mes y hasta 72 días después de su posesión. Dicha situación puede repercutir de manera negativa en la salud de los docentes y beneficiarios por las dificultades de acceder a la prestación de los servicios médico asistenciales del Fondo, o negación de los mismos por no estar al día su afiliación.

Tabla N° 24.
Afiliaciones Extemporáneas a FOMAG
Mayor a 30 días

ENTIDAD TERRITORIAL	DOCENTES	DÍAS DE DEMORA	PROMEDIO
LORICA	75	5.429	72
CÓRDOBA	676	31.127	46
SANTA MARTA	428	17.751	41
ANTIOQUIA	3.607	126.945	35
NARIÑO	986	34.034	35
SAHAGÚN	122	4.160	34
BUENAVENTURA	357	12.095	34
MAICAO	166	5.585	34
NEIVA	217	6.886	32
CARTAGENA	718	21.206	30

Fuente: Informe afiliaciones Fiduprevisora.

Pese a que la Administración indica en la respuesta, que: *“Esta observación no se contesta dado que la misma no corresponde a la entidad sino a las secretarías de educación certificadas”* (negrita fuera de texto), la CGR recalca que las responsabilidades, si bien es cierto son independientes para cada uno de los actores o intervinientes en el manejo y administración de los docentes vinculados al Fondo y las demoras aludidas son atribuibles a las Secretarías de Educación, también lo es que las demandas recaen sobre el Ministerio de Educación o el FOMAG, este último responsable de la prestación de los servicios de Salud y reconocedor de las cesantías, muy a pesar de que en el precitado Manual, elaborado por el propio FOMAG, en el acápite correspondiente al proceso de afiliación de docentes con pasivo prestacional, dice que: “[...] la norma es expresa en afirmar que mientras el docente no se encuentre afiliado al Fondo, la responsabilidad por la totalidad de las prestaciones sociales recae directamente sobre la Secretaría de Educación a la cual se encuentren vinculados los educadores como entidad nominadora competente. Decreto 3752 de 2003, Artículo 1°. Parágrafo 1° “... La falta de afiliación del personal docente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio implicará la responsabilidad de la entidad territorial nominadora por la totalidad de las prestaciones sociales que correspondan, sin perjuicio de las sanciones administrativas, fiscales y disciplinarias a que haya lugar” [...].”

La Fiduprevisora-FOMAG, conocedora de la situación que continuamente se presenta, no tiene implementado un mecanismo de control que minimice los riesgos en este proceso.

• SERVICIOS DE SALUD

Derivado del “INFORME EJECUTIVO PAIS FOMAG”²⁶, presentado por la Gerencia de Servicios de Salud - FOMAG, con corte a diciembre de 2015, el cual compila los diferentes informes que presentaron a ese hogaño las tres (3) firmas auditoras, contratadas para hacer seguimiento a las cinco (5) UT, que zonal o

²⁶ Informe que se toma como insumo de “tercero” válido para realizar nuestro análisis, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría, numerales 600, 610, 620 de las NIAS 5, 10 y 18.

regionalmente prestan los servicios de salud a los afiliados a FOMAG, es dable señalar:

Hallazgo N° 12. Prestación de servicios de salud (D)

Pese a que la Unidad de Pago por Capitación definida para el Magisterio –UPCM, cuyo monto está determinado por la UPC del régimen contributivo (por grupos etarios y las zonas geográficas), y contempla un plus porcentual fijo establecido en 48,32% del valor de la UPC promedio del Magisterio, destinado a cubrir aquellos aspectos que son inherentes al régimen de excepción; existen o se revelan situaciones similares y aún más complejas que las ampliamente divulgadas y detectadas en los regímenes contributivo y subsidiado, que afectan la prestación de los servicios de salud en todos sus componentes, las cuales se resumen en:

Se incumple lo mandado en los pliegos de condiciones definidos para contratar la prestación de los servicios de salud (apéndices 2 A, 4 A y 7 A) habida cuenta que el personal contratado por éstas, no tiene en algunas regiones la exclusividad de ocho (8) horas y en otros casos ese personal no tiene el perfil exigido para garantizar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de salud, en especial de las regiones apartadas.

Así mismo, se observa que las historias clínicas no están ajustadas al modelo de medicina familiar, ni su diligenciamiento está acorde con las características definidas en la Resolución 1995 de 1999, proveída por el Ministerio de la Protección Social, encontrando que en varias regiones del País, dichas historias no están sistematizadas, lo cual dificulta el seguimiento a la gestión de riesgo, máxime que la evaluación a las historia clínicas no se realiza con la periodicidad y los criterios definidos en la metodología establecida para tal fin.

De igual manera, existen deficiencias en la oportunidad, accesibilidad y suficiencia de la asignación de citas médicas en todas las disciplinas del componente de salud, tal es el caso de lo evidenciado en algunos departamentos que conforman la región 1, como Valle (Cartago) y Nariño (Tumaco) donde la asignación de citas es manual y la agenda es registrada en un cuaderno al no contar con un proceso sistematizado, parametrizado y en red con el nivel central, que permita conocer, en tiempo real, los cupos asignados frente a la disponibilidad; además, en el municipio de Cartago, la sede no tiene un proceso de asignación de citas, exclusivo para los afiliados al FOMAG.

A ello se suma que en los departamentos de Vichada y Guainía, pertenecientes a la región 2, la asignación de citas no se realice dentro de los parámetros definidos para tal efecto, lo cual denota alto riesgo en que dichas citas no se otorguen; máxime que en algunos casos no se está garantizando el acceso directo a

algunos servicios como el de pediatría que en Vichada no se presta, y en el departamento de Amazonas, requiere de ser atendido en principio por medicina general.

De otra parte, en el seguimiento realizado por las auditorías externas, al sistema de referencia y contra referencia²⁷ que deben implementar y cumplir las UT prestadoras de los servicios de salud a los afiliados al FOMAG, se detectó como principal factor de incumplimiento, la inoportunidad en la asignación de citas médicas, dificultades a la accesibilidad, falta de continuidad e insuficiencia en la prestación del servicio de salud, que ponen en riesgo la seguridad de los pacientes, al no estar garantizada su atención, con las característica de calidad que demanda o establece el Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad – SOGCS, en el artículo 3 del Decreto 1011 de 2006.

Tabla N° 25.
Proceso de Referencia y Contrarreferencia País Período Mayo – Diciembre de 2015
Tabla consolidada País

TABLA CONSOLIDADA PAÍS	1. UNIÓN TEMPORAL MAGISALUD 2	2. UNIÓN TEMPORAL MEDICOL SALUD 2012	3. UNIÓN TEMPORAL DEL NORTE	4. UNIÓN TEMPORAL MAGISTERIO	5. UNIÓN TEMPORAL ORIENTE
MAYO	83,60%	47,60%	78,20%	57,30%	68,20%
JUNIO	84,50%	51,80%	85,50%	44,30%	72,10%
JULIO	79,50%	59,20%	87,90%	59,90%	74,50%
AGOSTO	81,40%	60,90%	87,70%	62,90%	73,80%
SEPTIEMBRE	81,00%	59,10%	88,70%	64,70%	69,80%
OCTUBRE	85,0%	55,6%	84,0%	67%	72,0%
NOVIEMBRE	84,0%	55,6%	83,2%	71,0%	74,0%
DICIEMBRE	85,0%	60,2%	84,2%	72,0%	72,0%

Fuente: Tornado del Informe ejecutivo País – FOMAG.

Así también, fueron evidenciadas situaciones relacionadas con el seguimiento a las actividades de Promoción y Prevención - PyP, donde dicho informe (basado en el Formato Individual de Atención en Salud - FIAS) muestra, que al menos el 42% de las actividades contempladas para responder a esos procedimientos, tienen un nivel de cumplimiento inferior al 50%, como se muestra en la siguiente tabla, lo cual pone en riesgo la salud de los beneficiarios, toda vez que las actividades que a través de los distintos programas se plantean, no las realizan las UT, es decir, no llegan a los usuarios.

²⁷ Consiste en definir los procesos, procedimientos y actividades técnicas y administrativas que permitan prestar adecuadamente los servicios de salud a los pacientes, garantizando la Calidad, Accesibilidad, Oportunidad, Continuidad e Integralidad de los servicios, ofreciendo al usuario la atención en el nivel de tecnología adecuado a su necesidad bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

Tales son los casos de los programas de PAI; PAI Plus, adulto mayor, diabetes, Hipercolesterolemia, detección de cáncer de seno, agudeza visual, VIH y obesidad entre otros; sin embargo, se reconocen dentro de la UPCM. (Ver tabla N° 26)

Tabla N° 26.
Reporte de Actividades de P. y P. Realizado por Auditorías, con Base en los FIAS

Norma Técnica	% CUMPLIMIENTO MAGISALUD REGION 1	% CUMPLIMIENTO MEDICOL SALUD REGION 2	% CUMPLIMIENTO NORTE REGION 3	% CUMPLIMIENTO MAGISTERIO REGION 4	% CUMPLIMIENTO ORIENTE REGION 5	% CUMPLIMIENTO PAIS
PAI						
PAI PLUS						
SALUD ORAL	75%	72%	77%			
PLANIFICACIÓN FAMILIAR	55%	60%	91%		53%	68%
ADULTO MAYOR	78%					
HIPERTENSIÓN ARTERIAL	74%	74%	67%		62%	
DIABETES			59%			
HIPERCOLESTEROLEMIA			96%		57%	
OBESIDAD	67%					
VIH	64%		64%		77%	
EDUCACIÓN Y ENTREGA DE CARTILLAS	79%	55%	90%		58%	
CONTROL PRENATAL	83%	96%	86%	108%	97%	95%
ATENCIÓN DEL PARTO O CESAREA	110%	120%	86%	112%	113%	115%
ENTREGA DE METODOS DE PLANIFICACIÓN						
CRECIMIENTO Y DESARROLLO	76%	100%	94%	110%	91%	97%
ADULTO JOVEN (10 a 29 años)	50%	93%	84%		67%	
CITOLOGIA CERVICOUTERINA	67%	63%	75%		58%	
DETECCIÓN DE CÁNCER DE SENO		70%	75%			
AGUDEZA VISUAL		84%	96%			
TALLERES EDUCATIVOS INDIVIDUALES Y GRUPALES		81%	84%			

Fuente: FIAS 28 reportados por las Uniones Temporales (Informe ejecutivo País – FOMAG).

Las situaciones antes descritas, tienen como ingrediente la debilidad de la administración de Fiduprevisora-FOMAG, pues a pesar de que son comunicadas las observaciones, como se constató y puede leerse en la respuesta, las UT en la mayoría de los casos no elaboran un plan de mejora, o no lo cumplen, siendo mínimas las multas impuestas, pese a que las obligaciones están inmersas en el pliego de condiciones, los respectivos contratos y las normas de carácter general que aplican, especialmente las que hacen alusión a Calidad de la Salud, donde su incumplimiento pone en riesgo la prestación de los servicios de salud a los beneficiarios del Fondo y donde no se glosa la proporcionalidad de la UPCM, bajo el argumento que solo afecta a los que demandan el servicio.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 13. Cruce de Información y Deshabilitación de Afiliados (D)

El Otrosí del 25 de enero de 2006, Cláusula sexta "Obligaciones de la Fiduciaria", Literal F "Obligaciones de registro y conformación de bases de datos y sistematización de los procedimientos", numeral 6, señala: "1. La FIDUCIARIA

reconoce y declara que una de las labores más importantes de su gestión es la relativa a la conformación de las bases de datos que permitan al FIDEICOMITENTE adoptar decisiones y políticas basadas en información confiable y completa.

[...]

1.4 La viabilidad de llevar por consolidados y por afiliado registros estadísticos, de tal manera que sea posible adelantar un estricto control del uso de los recursos del FONDO, cumplir oportunamente con las obligaciones que en materia prestacional corresponde asumir con cargo a los recursos que lo integran y proporcionar información en línea al MINISTERIO o a quien este estime necesario.

[...]"

En el capítulo Décimo Segundo del Título Primero de la Circular Externa 052 de 2007 (Circular Básica Jurídica) de la Superintendencia Financiera de Colombia - SFC, numeral 2, se definen los criterios de seguridad y calidad de la información que las entidades bajo su supervisión deben tener en cuenta. Especialmente, los numerales 2.1. Criterios de Seguridad de la información, literal b) Integridad "La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción" y 2.2. Criterios de Calidad de la información, literal c) Confiabilidad "La información debe ser la apropiada para la administración de la entidad y el cumplimiento de sus obligaciones."

El FOMAG mensualmente realiza cruces de información con la Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC, para identificar afiliados con condiciones como: pérdida o suspensión de derechos políticos, doble cédulación, cancelación de cédula por extranjería o muerte. De acuerdo con la información rendida por FOMAG, derivada del cruce de información realizado con la RNEC, en diciembre de 2015, se encontraron 855 afiliados al Fondo previamente 'inhabilitados' por la Registraduría producto de las condiciones mencionadas (Tabla N° 27).

Tabla N° 27.
Afiliados al Fondo previamente 'inhabilitados' por la RNEC

Entidad Territorial	Cantidad Afiliados
Amazonas	2
Antioquia	108
Arauca	2
Atlántico	41
Bogotá, D. C.	107
Bolívar	16
Boyacá	28
Caldas	24
Caquetá	19
Casanare	13
Cauca	32
Cesar	19
Chocó	10
Córdoba	32
Cundinamarca	41
Guainía	2

Entidad Territorial	Cantidad Afiliados
Huila	39
La Guajira	6
Magdalena	32
Meta	11
Nariño	38
Norte de Santander	17
Putumayo	11
Quindío	23
Risaralda	17
San Andrés y Providencia	1
Santander	40
Sucre	7
Tolima	35
Valle del Cauca	81
Vaupés	1
Total General	855

Fuente: Fiduprevisora – FOMAG.

Se pudo establecer que, para el mes en el que se identificó el hecho, la Gerencia de Servicios de Salud del FOMAG hace el descuento, a las Uniones Temporales – UT, de la UPCM²⁸. No obstante, en los casos de afiliados docentes y pensionados activos²⁹ fallecidos, que el cruce de diciembre fueron 218 (ver Tabla N° 28), o inhabilitados por pérdida o suspensión de derechos políticos, éstos no son inactivados en el aplicativo HeOn, razón por la cual se continúa reconociendo el valor mensual de la UPCM, pese a no existir el afiliado, por lo que también sus beneficiarios permanecen activos, hasta tanto las Secretarías de Educación nominadoras no reporten dicha novedad en el aplicativo HUMANO y ésta se vea reflejada en el aplicativo FOMAG II y los inactive. Razón por la cual, FOMAG hace reconocimientos de la UPCM a las prestadoras de salud, pudiendo derivar en una afectación de los recursos del Fondo, en beneficio de las correspondientes UT.

Tabla N° 28.
Fallecidos activos inhabilitados

Entidad Territorial	Cantidad Afiliados
Antioquia	25
Arauca	1
Atlántico	12
Bogotá, D. C.	31
Bolívar	5
Boyacá	7
Caldas	4
Caquetá	3
Cauca	5
Cesar	3
Chocó	4
Córdoba	12

²⁸ UPCM: Unidad de Pago por Capitación para el Magisterio.

²⁹ Pensionados activos son los pensionados que continúan laborando como docentes.

Entidad Territorial	Cantidad Afiliados
Cundinamarca	13
Huila	7
La Guajira	1
Magdalena	12
Meta	2
Nariño	13
Norte de Santander	3
Quindío	7
Risaralda	2
San Andrés y Providencia	1
Santander	11
Sucre	2
Tolima	12
Valle del Cauca	20
Total General	218

Fuente: Fiduprevisora – FOMAG.

Es cierto y no se delibera lo manifestado por la Administración en su respuesta, cuando indica que el software HeOn opera en “línea” y que las novedades son visualizadas en tiempo real. Sin embargo, lo que se cuestiona es que la identificación y captura de las precitadas novedades en HeOn no se realizan de manera simultánea con el hecho generado, es decir, en las mismas fechas en que son reportados los fallecimientos, especialmente cuando las prestadoras de salud (fuente directa) son quienes, generalmente, notifican el fallecimiento y expiden el correspondiente certificado de defunción, y pese a esto, no se inhabilitan sus servicios y por ende se continúa reconociendo la UPCM a los prestadores.

Adicionalmente, no glosa ni descuenta los valores mensuales de la UPCM para los periodos comprendidos entre la fecha de ocurrencia del suceso (muerte o pérdida de derechos) y el mes anterior a la fecha en que producto del cruce de información realizado con la Registraduría³⁰, fue advertida la novedad por el FOMAG.

Sobre este aspecto la Administración da cuenta en su respuesta que: “[...] A los usuarios que figuren con el documento de identidad cancelado por muerte son retirados inmediatamente del sistema, una vez obtenido el resultado del cruce de información con el aplicativo PISIS y son descontados en la cápita respectiva del mes validado.

El proceso del cobro a las UT por los usuarios que fueron retirados por fallecimiento, se realiza mediante un barrido general de la base de datos al finalizar el contrato y se descuenta de la última cápita que es retenida hasta que se surta la liquidación del contrato y se concilien todos los valores.

No obstante lo anterior, es pertinente la observación de la Contraloría, razón por la cual la Gerencia de Servicios de Salud, impartió instrucción en el sentido, que a partir de la fecha se realicen los descuentos a la cápita en el mes inmediatamente siguiente y no al final del

³⁰ Recordar que sí hacen el descuento para el mes en que realizan el cruce.

contrato; esta instrucción se refiere también a realizar de manera progresiva los descuentos correspondientes a meses anteriores.” (Negrillas fuera de texto)

Igual situación se presenta con los docentes condenados (que han perdido los derechos políticos), cuya prestación de los servicios de salud se hace a través del Régimen Subsidiado³¹ y a quienes FOMAG no desactiva y continúa reconociendo la UPCM, pese a haberlos identificado como tales en los cruces realizados con la Registraduría. Por tanto, no es dable aceptar que solo hasta que la respectiva secretaría informe al Fondo de este hecho, se produzca su desafiliación, como lo indica en su respuesta, al señalar: *“Para los casos de los usuarios que el documento de identidad figure con la observación, Baja por Pérdida o Suspensión de los Derechos Políticos, estos no son retirados ni glosados en razón de que se les debe mantener el derecho a la prestación del servicio, hasta tanto la (s) Secretaria (s) (Sic) de educación confirme su estatus.”*

Tampoco se comparte lo dicho en la respuesta, cuando señala que: *“En cuanto al retiro de los beneficiarios, que figuran con la observación baja por pérdida o suspensión de los derechos políticos, es preciso aclarar que el decreto 2777 DE 2010 establece que: “La población reclusa que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo o a regímenes exceptuados conservará su afiliación, siempre y cuando continúe cumpliendo con las condiciones de dicha afiliación y, por lo tanto, las EPS del Régimen Contributivo y las entidades aseguradoras en los regímenes exceptuados serán las responsables de la prestación de los servicios de salud y el pago de los mismos, en función del plan de beneficios correspondiente. Para la prestación de los servicios de salud se deberá coordinar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC lo relacionado con la seguridad de los internos” [...].”* Pues excepto los docentes pensionados y activos por decisión judicial conservarán su afiliación, más no los demás, que en sana lógica deben ser deshabilitados, máxime que FOMAG tiene acceso al aplicativo Humano.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 14. Exclusión de Beneficiarios (D)

El numeral 2 del Artículo 5 de la Ley 91 de 1989 indica que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, debe: *“2. Garantizar la prestación de los servicios médico -asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo”.*

Ahora bien, tanto en los pliegos de condiciones, que forman parte integral de los contratos con las UT para la prestación de los servicios de salud a los afiliados al FOMAG y sus beneficiarios como en la “Guía del Usuario 2012 – 2016 Servicios de salud”, se incluye a *“los hijos de los afiliados entre 18 y 25 años que dependan económicamente del afiliado y que cursen estudios formal y de educación para el trabajo y desarrollo humano [...]”* como usuarios del servicio.

³¹ Artículo 1 del Decreto 2777 de 2010 que modificó el artículo 2 del Decreto 1141 de 2009.

En relación con la acreditación de los beneficiarios de un cotizante, mayores de 18 años y menores de 25, está el Decreto 916 de 2013³², que modificó el Decreto 2685 de 2012 (el cual reglamentó el artículo 119 del Decreto Ley 019 de 10 de enero de 2012 referido al tema).

Bajo el entendido de que la atención que brindan las UT contratadas para garantizar la prestación de los servicios de salud está soportada en el aplicativo HeOn, en cabeza de la Gerencia de Servicios de Salud, y contiene la información individual de los afiliados a FOMAG y sus respectivos beneficiarios, es dable señalar que dicho aplicativo no está parametrizado para identificar a los beneficiarios entre los 18 y 25 años de edad que, al no estar referidos como tales en las bases de datos y no aportar la documentación que los acredite como estudiantes con dedicación exclusiva a esta actividad, deben ser excluidos a efectos de no reconocer a las UT las respectivas UPCM.

Tal es el caso del informe resultado de la auditoría administrativa de febrero 17 de 2015, donde en el departamento de Antioquia se identificaron al menos 83 beneficiarios que no cumplen con la condición, pero a esa fecha continuaban activos, pese a que esa situación se presentaba tiempo atrás (2013 y 2014). (Ver Tabla N° 29).

³² Artículo 10. *Modifíquese el artículo 30 del Decreto 2685 de 2012, el cual quedará así:*

"Artículo 3°. Fuente de información. El Ministerio de Educación Nacional remitirá al Ministerio de Salud y Protección Social, la base de datos que contenga la información requerida para verificar la calidad de estudiante de las personas mayores de 18 años y menores de 25. Dicho Ministerio consolidará la mencionada base de datos a partir de la información que le reporten las instituciones de educación preescolar, básica y media, las instituciones de **educación superior y las de educación para el trabajo y el desarrollo humano.**"

También reglamentó a través del Artículo 2°, el artículo 5 del citado Decreto 2, así:

"Artículo 5°. Reporte de información. Las instituciones de educación preescolar y de educación básica y media, por intermedio de la entidad territorial certificada en educación a la que pertenecen estas, las instituciones de educación superior y las instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano, remitirán la información requerida para el cumplimiento del objeto del presente decreto, en los términos y condiciones aquí establecidos, sin perjuicio de los datos adicionales que deban reportar en cumplimiento de obligaciones legales o directrices del sector educativo. (...)"

Igualmente, el Artículo 3 modificó el artículo 8 del Decreto 2685 de 2012, el cual señala:

"Artículo 8°. Acreditación de la calidad de estudiante. La información que figure en la base de datos dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social para la acreditación de los beneficiarios de un cotizante, mayores de 18 años y menores de 25, que sean estudiantes, será suficiente para que la entidad promotora de salud acredite la calidad de beneficiario del estudiante.

Parágrafo 1°. En el evento de que el beneficiario de un cotizante no figure en la base de datos, o que la información allí reportada presente inconsistencias, le corresponderá a dicho beneficiario acreditar su derecho, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la recepción de la comunicación que la entidad promotora de salud le envíe.

La acreditación del derecho se realizará, mediante la entrega de copia simple del recibo de su matrícula debidamente pagada o la certificación de estudios expedida por la institución educativa, correspondiente al periodo en curso, a la entidad promotora de salud. Con base en lo anterior, la entidad promotora de salud actualizará la información en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)."

Tabla N° 29.
Beneficiarios >18<25 Años Antioquia Incumplen Condición Escolaridad

TIPO DE DOCUMENTO	N° DOCUMENTO	ESCOLARIDAD	PERIODO ACREDITADO	OBSERVACIONES	FECHA DESDE QUE SE APLICA GLOSA (DESCUENTO DE CÁPITA)
Cédula Ciudadanía	15348XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	26/05/2014
Cédula Ciudadanía	39306XXX	NO	I-2013	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2013
Cédula Ciudadanía	43444XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	24/05/2014
Cédula Ciudadanía	43674XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	15885XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	22/05/2014
Cédula Ciudadanía	8472XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	8459XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	25/08/2013
Cédula Ciudadanía	21832XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	93363XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22117XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21647XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22020XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21609XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	10899XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	16/08/2013
Cédula Ciudadanía	21586XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	43708XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43505XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	16/08/2013
Cédula Ciudadanía	11789XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	41103XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	3669XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	70093XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21744XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	21832XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	39309XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	43022XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	27356XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43582XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	18/11/2012
Cédula Ciudadanía	8459XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43703XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43675XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	39302XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	54250XXX	NO	II-2013	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	22229XXX	NO	I-2013	RETIRAR DE HEON	01/08/2013
Cédula Ciudadanía	43360XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	39308XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22175XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	12555XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	60258XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43698XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	13360XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	8302XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43439XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	24362XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21396XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	32537XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	71698XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	39442XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	42883XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22107XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/02/2014
Cédula Ciudadanía	39325XXX	NO	II-2013	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	71718XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22237XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	26328XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22115XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	1077428XXX	NO	NO	RETIRAR DE HEON	17/06/2014

TIPO DE DOCUMENTO	Nº DOCUMENTO	ESCOLARIDAD	PERIODO ACREDITADO	OBSERVACIONES	FECHA DESDE QUE SE APLICA GLOSA (DESCUENTO DE CAPITA)
Cédula Ciudadanía	71610XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	19234XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	22058XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/09/2014
Cédula Ciudadanía	22360XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/09/2014
Cédula Ciudadanía	3409XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/09/2014
Cédula Ciudadanía	26328XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	39403XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	43431XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21631XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	23248XXX	NO	II-2012	RETIRAR DE HEON	01/03/2013
Cédula Ciudadanía	40177XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	11935XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21784XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/09/2014
Cédula Ciudadanía	32310XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/09/2014
Cédula Ciudadanía	70059XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22081XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	823826XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	33143XXX	NO	I-2014	SE DEBE RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43467XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	22114XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	41686XXX	NO	I-2013	RETIRAR DE HEON	01/08/2013
Cédula Ciudadanía	3489XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	21737XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	17187XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	15421XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	32552XXX	NO	I-2014	RETIRAR DE HEON	01/08/2014
Cédula Ciudadanía	43431XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014
Cédula Ciudadanía	43000XXX	NO	II-2013	RETIRAR DE HEON	01/03/2014

Fuente: Muestras auditorías 2015, entregadas en respuesta al oficio CDSS-FOMAG 04

Confirma la Administración lo dicho en este aspecto por la CGR, cuando en su respuesta señala que: “[...] donde se evidencian 76 usuarios que se encuentran retirados con la fecha de retiro correspondiente; **para los restantes se están confirmando con los prestadores de servicio para corroborar si su actual inclusión corresponde al cumplimiento de los requisitos de escolaridad.** [...]” (negritas fuera de texto), no siendo cuestionada la falta de parametrización del aplicativo HeOn y sobre el cual se funda el hallazgo, dado que ello permitiría identificar e inactivar los beneficiarios entre 18 y 25 años que incumplen la condición de escolaridad.

Lo anterior denota falta de control y seguimiento permanente de la Subdirección de Salud, que conduce al reconocimiento y pago de la UPCM, hasta tanto sea inactivado en el aplicativo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

• CRUCES DE INFORMACIÓN ENTRE REGÍMENES

Esta comisión de auditoría solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social- MSPS, como entidad que de acuerdo con lo establecido en la normatividad

vigente, consolida la información de los afiliados en salud a los regímenes contributivo, subsidiado y exceptuados, que efectuara cruce, por tipo y número de documento, de la cápita de afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, corte a diciembre de 2015, entregada por la Fiduprevisora, con la información de los regímenes de excepción que reposa en las bases de datos de dicho Ministerio, mismo corte.

De acuerdo con los resultados del cruce allegados por el MSPS, se encontraron situaciones que dieron origen a las siguientes observaciones:

Hallazgo N° 15. Multiafiliaciones con otros regímenes de excepción

El artículo 279 de la Ley 100 de 1993 trata de las excepciones para pertenecer al Sistema General de Seguridad Social. En concordancia, en la legislación nacional se encuentran establecidas diferentes normas que prohíben la multiafiliación, ya sea dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS o entre éste y los regímenes especiales o exceptuados³³.

Hacen parte de ellas el Decreto 806 de 1998, artículos 48 al 50³⁴ y el Decreto 1703 de 2002, artículo 14³⁵; el Decreto 2353 de 2015, especialmente los artículos 29 y 82, y las resoluciones de reporte de información de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y de Base de Datos Única de afiliados – BDUA: Resolución 1344 de 2012, modificada por las Resoluciones 5512 de 2013, 2629 de 2014 y 2232 de 2015.

Sin embargo, como resultado del cruce que fue realizado por el MSPS con base en la información de cápita, entregada por el Fondo, y los demás regímenes de excepción, con corte a diciembre de 2015, se detectaron 2.820 registros que aparecen como afiliados, también, a otros regímenes de excepción, dentro del mismo periodo.

Es de anotar que en razón a lo establecido en la Ley 1581 de 2012, por la cual se expidió el Régimen General de Protección de Datos Personales, la información que fue entregada por la mencionada cartera ministerial, como soporte del cruce de información, no incluye los nombres de las entidades de los regímenes de excepción a los que pertenecen los multiafiliados reportados con esta condición.

³³ Los regímenes exceptuados son: FOMAG, Ecopetrol, Fuerzas Militares – FF. MM y Policía Nacional; los regímenes especiales son: Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Atlántico, Universidad Industrial de Santander – UIS, Universidad del Valle, Universidad del Cauca, Universidad de Córdoba, Universidad de Nariño, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Universidad de Antioquia y Universidad de Cartagena.

³⁴ Artículos derogados por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015, *‘por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud’*, publicado en el Diario Oficial No. 49.715 de 3 de diciembre de 2015 (estuvieron en vigencia hasta diciembre 2 de ese año).

³⁵ Artículo derogado por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015 (estuvo vigente hasta diciembre 2 de ese año).

Llama la atención que la mayoría de los posibles multifiliados son cotizantes, lo que implicaría que son docentes activos o pensionados activos. (Tabla N° 30).

Tabla N° 30.
Resumen afiliados FOMAG en otros regímenes de excepción
Corte diciembre 2015

Parentesco	Cantidad registros
COMPANERO(A) PERMANENTE	41
CÓNYUGE	107
COTIZANTE	2.175
HIJO	405
HIJO ADOPTIVO	2
HIJO(A) CÓNYUGE	14
MADRE	54
PADRE	22
Total general	2.820

Fuente Resultado cruce afiliados FOMAG vs Otros Regímenes de Excepción (MSPS).

Si bien, la Fiduprevisora, administradora de los recursos del FOMAG realiza mensualmente procesos de cruce de bases de datos, con apoyo del MSPS³⁶, para detectar posibles multifiliaciones con los regímenes Contributivo y Subsidiado, no tiene adoptado, implementado y divulgado un procedimiento que le permita detectar las multifiliaciones con otras entidades de los regímenes exceptuados.

Las anteriores situaciones pueden conducir a la prestación servicios de salud a personas que no tienen el derecho, con los consecuentes pagos de la UPCM y el riesgo de detrimento patrimonial, en razón a que los recursos de estas entidades también son de origen público.

Hallazgo N° 16. Reporte de información de afiliados a Minsalud

La Ley 1438 de 2011, artículo 32, parágrafo 2, indica que “*Quienes disfruten de los regímenes especiales y de excepción permanecerán en ellos; las entidades administradoras de estos regímenes deberán entregar información periódica que solicite el Ministerio de la Protección Social*”.

Asimismo, las resoluciones de reporte de información de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y de Base de Datos Única de afiliados – BDUA: Resolución 1344 de 2012, modificada por las Resoluciones 5512 de 2013, 2629 de 2014 y 2232 de 2015 señalan la estructura y condiciones en la que las entidades que administran los regímenes de excepción y especiales deben efectuar tal reporte.

³⁶ A través del aplicativo PISIS o la herramienta de cargue de archivos XML para consulta de afiliados en salud.

No obstante, según la respuesta del MSPS a una solicitud de cruce de información de afiliados en salud al FOMAG con información de los regímenes de excepción, corte diciembre de 2015, se determinó que 241.788 registros de afiliados al Fondo no se encuentran en la información que maneja el Ministerio. Es decir, esos registros no cruzaron con la base de datos que tiene el MSPS del FOMAG, ni han sido glosados, lo que significaría que el Fondo no los ha reportado.

La Entidad, en su respuesta, indicó que *“Se pudo evidenciar en la reunión del día 03 de mayo de 2016 con el consorcio SAYP (FOSYGA) que de una población de 832 000 usuarios en promedio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio afiliadas al servicio médico se tiene registrada o cargada en el sistema del Fosyga 764.882 usuarios [...], es decir que a la fecha solo restan por cargar 67.000 usuarios en promedio es decir solo el 8.06 % de la población total del magisterio, no obstante se procederá con la revisión de la población faltante y se procederá con el reporte o cargue de la información en el próximo proceso de novedades del día 13 de mayo de 2016. [...]”*.

Al respecto, es necesario recordar que la revisión se hizo con corte a diciembre de 2015, y así se solicitó el cruce al MSPS, por lo cual, entre enero y el 3 de mayo de 2016, puede haber sucedido que hayan sido cargados más registros a las bases que posee el Consorcio SAYP (administrador de los recursos del Fosyga). Ahora bien, aunque la cifra haya disminuido, aún quedarían registros por cargar.

Adicionalmente, se encontraron 687 afiliados que, según ese Ministerio, habían sido glosados previamente (818 registros) y reportados al FOMAG en su momento. Tales glosas, según el MSPS, no habían sido corregidas por el Fondo.

Lo descrito evidencia debilidades en los procesos de revisión de la información de afiliados en salud, toda vez que no se hace un seguimiento que permita conocer si lo reportado al MSPS es incorporado o eliminado de las bases, según sea el caso.

Esto puede conllevar a que se efectúen reconocimientos simultáneos de la UPC o UPCM a dos o más entidades prestadoras en salud por un mismo afiliado en razón a la posible prestación de servicios a personas que no tuvieran derecho y que no fueron reportadas oportunamente.

- **ALTO COSTO**

Hallazgo N° 17. Trámite de facturas alto costo (D)

Período mayo de 2012 – abril 2014

La facturación correspondiente al período mayo de 2012 a abril de 2014, que fue presentada por las UT, ascendió a \$276.232,6 millones, de los cuales, excluyendo

glosas por \$2.266,1 millones, les fue cancelado la totalidad de lo facturado³⁷, es decir, \$273.966,5 millones (pagos por \$130.507,1 millones, más lo girado como anticipo, \$143.459,4 millones, equivalente al 15% de la UPC, según contrato), como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 31.
Total Facturas Pagadas de lo Radicado desde mayo de 2012 hasta abril de 2014

ENTIDAD	No. Facturas	Vr. Facturado	Dto 15% UPC según contratista	Valor a Pagar según fra. (a)	DESCUENTOS	Valor cancelado a las Uniones Temporales
UT MAGISALUD 2 - R1	53	\$ 57.834.098.842	\$ 27.088.698.070	\$ 30.745.400.772		\$ 30.745.400.772
UT MEDICOL SALUD 2012 - R2	48	\$ 50.092.964.362	\$ 29.519.717.389	\$ 20.573.246.974		\$ 20.573.246.974
UT DEL NORTE R3	17	\$ 77.558.527.493	\$ 35.923.246.938	\$ 41.635.280.555	\$ 568.204.598	\$ 41.067.075.957
UT MAGISTERIO R4	25	\$ 42.603.587.961	\$ 26.106.200.130	\$ 16.497.387.831	\$ 477.457.229	\$ 16.019.930.602
UT ORIENTE R5	99	\$ 48.143.505.254	\$ 24.821.552.310	\$ 23.321.952.944	\$ 1.220.477.956	\$ 22.101.474.988
TOTALES	242	\$ 276.232.681.912	\$ 143.459.414.836	\$ 132.773.269.076	\$ 2.266.139.783	\$ 130.507.129.293

Fuente facturación alto costo 2012–2016 área financiera – GSS. Respuesta of. CDSS-FOMAG-51.

Cabe señalar que la CGR no reprocha el pago del 100% que fue autorizado con el fin de darles flujo de recursos a las UT mientras se realizaban las correspondientes auditorías. Lo que se cuestiona es la inoportunidad en las acciones de auditoría a las facturas, pues más allá de haberse contratado con una firma para tal efecto, lo que se evidencia es que, dos (2) años después, no existe resultado alguno que permita conocer la realidad y correspondencia de las mismas, denotando falta de eficiencia y gestión administrativa, así como deficiencias de control interno, las cuales sólo favorecen a las UT, bajo el entendido que éstas hacen uso de los saldos, que históricamente y una vez conciliados, son a favor de FOMAG.

Período marzo 2014 a abril 2015

El informe con corte a diciembre 31 de 2015, que presenta Fiduprevisora sobre la facturación y seguimiento a las cuentas de alto costo radicadas en el periodo marzo 2014 a abril de 2015, por cada UT en las diferentes regionales, indica que fueron presentadas facturas por \$222.930 millones, reportados descuentos (15% UPCM acuerdo con el contratista) por \$110.787 millones, lo que equivale a decir que el valor a conciliar y pagar por concepto de alto costo es de \$112.143 millones, de los cuales, según lo reportado en la vigencia 2015, fueron cancelados \$79.529 millones (70.92%).

³⁷ En virtud de los acuerdos entre el Gobierno Nacional y Fecode (50% de las facturadas radicadas a esa fecha y 50% de las radicadas posteriormente, pero que corresponden a ese periodo), mientras se realizaba la auditoría.

Tabla N° 32.
Estado de la Facturación de Alto Costo

DETALLE	REGIONES					TOTALES
	R1	R2	R3	R4	R5	
VALOR FACTURAS	\$ 50.301.838.014	\$ 33.675.846.545	\$ 60.334.006.223	\$ 42.575.036.301	\$ 36.043.598.094	\$ 222.930.325.177
VALOR RECOBRO aplicado Dcto UPC S/contrat	\$ 32.579.982.816	\$ 11.319.333.899	\$ 29.463.122.697	\$ 19.137.287.210	\$ 19.643.352.856	\$ 112.143.079.478
PENDIENTE POR PAGAR	\$ 25.558.622.610	\$ 6.225.402.265	\$ 263.559.336	\$ 272.451.791	\$ 293.985.710	\$ 32.614.021.712
VALOR PAGADO	\$ 7.021.360.206	\$ 5.093.931.634	\$ 29.199.563.360	\$ 18.864.835.419	\$ 19.349.367.146	\$ 79.529.057.765
TOTAL FACTURAS	95	30	32	28	105	290
FACTURAS PENDIENTES POR CONCILIAR	77	15	-	-	-	92

Fuente: Respuesta oficio CDSS-FOMAG 02.

En el caso de la región uno (1) que comprende los departamentos de Valle, Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo y Huila, existe un atraso significativo en la depuración de saldos por facturación de alto costo, pues de 95 facturas presentadas, cuyo valor glosado o a conciliar es de \$32.579,9 millones, sólo 18 (corresponden al 18,95%) han surtido este proceso, realizándose pagos por \$7.021,3 millones. Es decir, están pendientes por conciliar 77 facturas, en cuantía de \$25.558,6 millones.

Situación similar ha sucedido con la región dos³⁸, en la que de 30 facturas relacionadas como glosadas, cuyo saldo asciende a \$11.319,3 millones, 15 están en proceso de conciliación por glosa, por \$6.225,4 millones, lo que significa que se han cancelado \$5.093,9 millones.

Cabe señalar que la nueva información para este período, Región uno, que fue suministrada por la Entidad cambió por efecto del corte (31 de marzo de 2016) y el nuevo saldo de las glosas es de \$25.469 millones (Tabla N° 33).

Sin embargo, se mantiene la constante de inoportunidad en la auditoría y conciliación. La Fiduprevisora indica que, al no mostrar avance significativo en la conciliación, esto será presentado al Comité Técnico Jurídico, para lo pertinente³⁹.

³⁸ Conformada por los departamentos de Amazonas, Bogotá, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Meta, Tolima, Vaupés y Vichada.

³⁹ Así lo indicó la administración de FOMAG a la CGR al señalar: "Para el caso de la región 1, en razón a que el proceso de conciliación no ha registrado avances se llevará a comité técnico jurídico por parte de Fiduprevisora S.A."

Tabla N° 33.
Seguimiento a Otrosí por Auditoría de Alto Costo - Fase III Marzo de 2014 a Abril de 2015
Informe a 31 de marzo de 2016

REGIONAL	No. FACTURAS AUDITADA (Fas. Recibidas de marzo 2014 a abril 2015)	VR. TOTAL FACTURADO (Millones)	% AUDITADO	VR. DESCUENTO 15% INCLUIDO EN EL PAGO REGULAR DE CÁPITA (Millones)	VR. RECIBRO VR. QUE EXCEDE DESCUENTO COLUMNA ANTERIOR (Millones)	VR. PAGADO DESPUES DE AUDITORIA (Millones)	GLOSA ACTUAL EN CONCILIACIÓN (Millones)	PORCENTAJE DE GLOSA CON RELACIÓN AL VR. DE RECIBRO	ESTADO ACTUAL DEL PROCESO DE CONCILIACIÓN
REGIONAL 1	95	\$ 50.302	100%	\$ 17.722	\$ 32.490	\$ 7.021	\$ 25.409	75.39%	TRAMITE
REGIONAL 2	30	\$ 33.026	100%	\$ 22.357	\$ 11.119	\$ 10.540	\$ 760	6.57%	FINALIZADO
REGIONAL 3	12	\$ 60.334	100%	\$ 30.871	\$ 29.403	\$ 29.200	\$ 261	0.89%	FINALIZADO
REGIONAL 4	28	\$ 42.525	100%	\$ 23.438	\$ 19.197	\$ 18.805	\$ 222	1.42%	FINALIZADO
REGIONAL 5	103	\$ 36.044	100%	\$ 16.400	\$ 19.643	\$ 19.349	\$ 294	1.50%	FINALIZADO
TOTAL	290	\$ 222.930	100%	\$ 110.787	\$ 112.051	\$ 84.975	\$ 27.079	24.17%	

Fuente: Facturación alto costo 2012-2016 área financiera – GSS. Respuesta of. CDSS-FOMAG-51

Período abril 2015 – marzo 31 de 2016.

Tabla N° 34.
Cuentas Alto Costo - Fase IV
Entre Mayo 1 de 2015 y marzo 31 de 2016

REGIONAL	No. FACTURAS AUDITADA (Fas. Recibidas de mayo a octubre de 2015)	VR. TOTAL FACTURADO (Millones)	% AUDITADO	VR. DESCUENTO 15% INCLUIDO EN EL PAGO REGULAR DE CÁPITA (Millones)	VR. RECIBRO VR. QUE EXCEDE DESCUENTO COLUMNA ANTERIOR (Millones)	VR. PAGADO DESPUES DE AUDITORIA (Millones)	GLOSA ACTUAL EN CONCILIACIÓN (Millones)
REGIONAL 1	55	\$ 40.883	0%	\$ 15.847	\$ 25.036	\$ 0	N/A
REGIONAL 2	117	\$ 41.107	0%	\$ 18.917	\$ 22.190	\$ 0	N/A
REGIONAL 3	21	\$ 61.634	0%	\$ 28.838	\$ 32.746	\$ 0	N/A
REGIONAL 4	32	\$ 38.387	0%	\$ 17.725	\$ 20.662	\$ 0	N/A
REGIONAL 5	279	\$ 36.613	0%	\$ 15.270	\$ 21.344	\$ 0	N/A
TOTAL	454	\$ 218.625	0%	\$ 96.647	\$ 121.977	\$ 0	N/A

Fuente: Facturación alto costo 2012-2016 área financiera – GSS. Respuesta of. CDSS-FOMAG-51

No es menos significativa la demora que se deriva de las 454 facturas por \$218.625 millones que han sido radicadas y que corresponden a servicios de alto costo, prestados entre abril de 2015 y marzo de 2016, que una vez descontados los \$96.647 millones, entregados a manera de anticipo en la cápita mensual, arrojan un saldo pendiente por cancelar de \$121.977 millones, los cuales se encuentran en proceso de auditoría por parte de la firma contratada para tal efecto.

Así las cosas, lo que observa la CGR es que, si bien se han adelantado algunas acciones tendientes a depurar los saldos de las facturas presentadas por las distintas UT de los períodos antes aludidos, lo actuado por la administración de Fiduprevisora-FOMAG no ha sido suficiente ni oportuno, contrariando en su

aplicabilidad⁴⁰, lo dispuesto en los artículos 23 del Decreto 4747 de 2007 y 57 de la Ley 1438 de 2011, al evidenciar que existen facturas radicadas en 2014 por servicios prestados en el 2012, que no han sido conciliadas ni pagadas, como se muestra a manera de ejemplo en la siguiente tabla (Tabla N° 35).

Tabla N° 35.

Ejemplo de Trámite de Glosas Alto Costo - Unión Temporal Magisalud 2 - Región 1

No. Factura	Fecha de Radicado	No. Radicado	Mes del Servicio	Vr. Facturado	Dto 15% UPC según contratista	Valor a Pagar según fra. (a)	VALOR GLOSA INICIAL	TOTAL PAGOS A LA FECHA - LEVANTAMIENTO O GLOSA	SALDO EN CONCILIACIÓN
473	20-nov-14	20140321094722	Adicional Ago/12	\$ 99.800.000		\$ 99.800.000	\$ 99.800.000	\$ -	\$ 99.800.000
474	20-nov-14	20140321094682	Adicional Sept/12	\$ 74.850.000		\$ 74.850.000	\$ 74.850.000	\$ -	\$ 74.850.000
475	20-nov-14	20140321094672	Adicional Nov/12	\$ 59.880.000		\$ 59.880.000	\$ 59.880.000	\$ -	\$ 59.880.000
387	15-ago-14	2014CER000051044	Adicional Feb/13	\$ 9.860.496		\$ 9.860.496	\$ 9.860.496	\$ -	\$ 9.860.496
393	15-ago-14	2014CER000051215	Adicional Oct/13	\$ 70.066.399		\$ 70.066.399	\$ 70.066.399	\$ -	\$ 70.066.399
360	16-jun-14	2014ER00083477	marzo de 2014	\$ 2.698.742.463	\$ 1.454.996.322	\$ 1.243.746.141	\$ 1.358.562.262	\$ -	\$ 1.243.746.141
375	18-jul-14	CRI000034447	marzo de 2014	\$ 2.226.904.398	\$ 1.454.996.322	\$ 771.908.076	\$ 1.500.127.242	\$ -	\$ 771.908.076

Fuente: FOMAG Respuesta al Oficio CDSS-FOMAG 02.

Lo anterior demanda, de las partes, mayor volumen de recursos, humanos, financieros y físicos, por efecto de la disponibilidad para adelantar dicha tarea, siendo cada vez más compleja en razón a los cambios normativos y la dinámica de las variables en ello involucradas. Adicional al riesgo derivado del reconocimiento y pago de la totalidad del valor facturado cuando, en virtud de lo establecido en la Resolución 3047 de 2008⁴¹, las glosas no son advertidas por FOMAG y comunicadas dentro de los 20 días hábiles posteriores a la radicación de las facturas por parte de las UT.

En este aspecto se resalta lo dicho por la Administración en su respuesta, y que sirve para reafirmar lo comunicado por la CGR, cuando en el primer párrafo manifiesta que "cuatro (4) Uniones Temporales, no aceptaron el proceso por considerarlo extemporáneo y la otra objetó el informe técnico". De igual manera, éstas no aceptan las glosas por tarifas, argumentando que son tarifas propias de las IPS con las que tienen contratados los servicios y que actualmente se consideran hechos cumplidos.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

⁴⁰ Concepto 2- 2012-013557 de marzo de 2012 emanado por la Superintendencia Nacional de Salud. En éste, la Superintendencia señala que la ley es de mayor jerarquía al decreto y, además, es posterior, por lo que el decreto queda tácitamente derogado. Indica que el trámite del decreto aplica para contratos suscritos con anterioridad al 19 de enero de 2011 (entrada en vigencia de la ley) y para los contratos suscritos con posterioridad, aplica el término de la ley (puntos 1 y 2).

⁴¹ Modificada parcialmente por la Resolución 416 de 2009.

• CESANTÍAS

Hallazgo N° 18. Intereses de mora cesantías (D).

La Ley 1071 de 2006 determina el trámite para el pago de las cesantías de la siguiente manera:

Artículo 4°. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

Parágrafo. (...)

Artículo 5°. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.

No obstante, en múltiples procesos se ha condenado a la Fiduciaria La Previsora S.A. a que pague, con recursos del FNPSM, los mencionados intereses moratorios por el no pago de las cesantías de manera oportuna, así, por ejemplo:

Tabla N° 36.
Procesos donde se condenan intereses de mora en cesantías

ÍTEM	RADICADO JUDICIAL	JUZGADO	ASUNTO	DECISIÓN
1	73001233300020130019701	Tribunal Administrativo del Tolima.	Proceso judicial: medio de control nulidad y restablecimiento del derecho. Parte Demandante: XXX. Parte Demandada: Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Se condena a los demandados a reconocer y pagar a favor de la demandante la sanción moratoria.
2	66001233300020130018901	Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B.	Proceso judicial: medio de control nulidad y restablecimiento del derecho. Parte Demandante: XXX. Parte Demandada: Nación – Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Se condena a los demandados a reconocer y pagar a favor de la demandante la sanción moratoria.
3	11001333503020140035100	Juzgado Treinta Administrativo del Circuito Judicial de	Información remitida por el juzgado en que se pone en conocimiento de la Contraloría General de la República que se	No aplica.

ITEM	RADICADO JUDICIAL	JUZGADO	ASUNTO	DECISIÓN
		Bogotá – Sección Segunda.	continúan reconociendo y pagando tardíamente las cesantías definitivas y parciales a los docentes del Distrito.	
4	11001333100620120012600	Juzgado 6. Administrativo de Descongestión	Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho.	Sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales y/o definitivas.
5	11001333103020110005400	Juzgado 30. Administrativo de Oralidad	Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho.	Sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales y/o definitivas.
6	11001333502520140033400	Juzgado 25 Administrativo del Circuito	Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho.	Sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales y/o definitivas.

Fuente: Sentencias allegadas a la auditoría y relación procesos judiciales Fidupervisora. Elaboración: CGR.

Vale recalcar que hay reiterada jurisprudencia que ha rechazado los argumentos según los cuales el plazo de los 65 días (15 para el reconocimiento, 5 de ejecutoria y 45 para el pago) se cuenta a partir de un momento distinto al de la realización de la petición de las cesantías, o que los 45 días se cuentan a partir del reconocimiento de la prestación. Tampoco, son de recibo por la jurisprudencia argumentos según los cuales las Secretarías de Educación son las entidades nominadoras y por ende la Fiduciaria no tiene la legitimidad por pasiva para que se le demande y se le condene a estos intereses. Como ejemplo de dicha jurisprudencia, se tiene la Sentencia 1498-2014 de fecha 14 de diciembre de 2015, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, que dice:

(...) la Sala ha venido reiterando que en los eventos en que la administración no se pronuncie frente a la solicitud de pago del auxilio de cesantía, o lo haga en forma tardía, dicha situación no la exime de la sanción moratoria correspondiente a un día de salario por cada día de retraso, razón por la cual, en tales casos, la moratoria debe contabilizarse a partir de la fecha de la solicitud, pues en caso contrario, se estaría avalando el retardo injustificado de la administración en proferirlo, desconociendo los motivos que el legislador tuvo para la consagración de esta sanción.

(...)

En ese orden, debe decirse que las resoluciones por las cuales se dispone el reconocimiento y pago de prestaciones económicas a favor de los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio son actos en los que interviene, en estricto sentido, tanto la Secretaría de Educación del ente territorial, en el cual presta sus servicios el docente peticionario, a través de la elaboración del proyecto de resolución de reconocimiento prestacional, como la Fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a quien le corresponde aprobar o improbar el proyecto de resolución.

(...)

Según se desprende de la Ley 1071 de 2006, la entidad empleadora, o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de la prestación, cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud para expedir el acto de reconocimiento, y la entidad pagadora, dispone de cuarenta y cinco (45) días hábiles para cancelar la prestación social.

Sobre la contabilización de la mora por el pago tardío de la cesantía, ya se anotó que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, en los eventos en que la administración no se pronuncie frente a la solicitud de pago del auxilio de cesantía, o lo haga en forma tardía, dicha situación no la exime de la sanción moratoria correspondiente a un día de salario por cada día de retraso, razón por la cual, en tales casos, la moratoria debe contabilizarse a partir de la fecha de la solicitud, pues en caso contrario, se estaría avalando el retardo injustificado de la administración en proferirlo, desconociendo los motivos que el legislador tuvo para la consagración de esta sanción.

El retardo en el reconocimiento y pago de cesantías obedece a la falta de eficiencia por parte de la Fiduciaria, como entidad pagadora de tales prestaciones, para que se cumplan los términos legales; también, a la falta de diligencia para adecuarse al cumplimiento de estos términos.

Es así como, por ejemplo, se realizaron pagos por \$73,6 millones, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 37.
Pagos de intereses de mora en cesantías por sentencia.

CÉDULA	ESTADO	JUZGADO	FECHA DE RADICACIÓN SECRETARÍA	FECHA DE RADICACIÓN EN FOMAG	FECHA DE PAGO	VALOR PAGADO
5.891.XXX	PAGADA 2015-06-12	Tribunal Administrativo	28/08/2014	09/12/2014	17/06/2015	25.847.150
28.974.XXX	PAGADA 2015-01-28	Juzgado 001. Administrativo de Oralidad.	27/08/2014	03/09/2014	29/01/2015	22.735.081
38.227.XXX	PAGADA 2014-09-25	Juzgado 001. Administrativo de Oralidad.	04/04/2014	15/04/2014	26/09/2014	17.945.615
65.708.XXX	PAGADA 2015-01-28	Juzgado 008. Administrativo de Oralidad.	01/10/2014	11/10/2014	29/01/2015	7.114.573

Fuente: Acta de Reunión con funcionarios del FNPSM – FOMAG, 23 de mayo de 2016.

En su respuesta, la Entidad reconoce la existencia de la condición⁴², es decir, que se han pagado intereses de mora por el reconocimiento y/o pago tardío de

⁴² "Es preciso poner en conocimiento del Ente de Control, los diferentes motivos que originaron la mora en el pago de las cesantías, dentro de los cuales están:

- Insuficiencia de recursos apropiados en vigencias anteriores para atender los compromisos generados por concepto de cesantías parciales y cesantías definitivas.

cesantías. Argumenta la Fiduciaria que dicha mora recurrente obedece a factores tales como falta de presupuesto, demora por parte de las secretarías y doble petición de prestaciones, no obstante, no allegó soporte alguno que demuestre que la demora no es atribuible a la Fiduciaria⁴³, ni presentó evidencia de que estos casos hubiesen sido sometidos a estudio en el Comité de Conciliación, a fin de determinar la procedencia de acciones de repetición, tal como se señala en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1071 de 2006, antes citado.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.1.2 Control de Resultados

Dentro del componente de control de resultados se evaluaron los factores relacionados con los objetivos misionales y el cumplimiento del plan de mejoramiento.

La calificación fue de 77,93 puntos basados en las inconsistencias que se presentan en el cumplimiento de metas programas y proyectos.

3.1.2.1 Objetivos misionales

El Fondo desarrolla sus objetivos de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 91 de 1989.

3.1.2.2 Cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos

• Evaluación sobre la efectividad del plan de mejoramiento

La Contraloría General de la República recibió la información presentada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG, NIT 108300531053, en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, conforme con lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales.

-
- *Demora en los trámites que por ley deben realizar las Secretarías de Educación a las solicitudes presentadas por los docentes que pertenecen a su planta de personal y que se encuentra afiliados al Fondo del Magisterio. (artículos 2º y 3º Ley 2831/2005)*
 - *Solicitudes dobles por las mismas pretensiones, por parte de los apoderados y de los docentes demandantes, lo cual hace que se deba precisar el valor real a cancelar.*

(...)

En cuanto a la demora en el trámite de algunas prestaciones económicas, obedece a la omisión en el cumplimiento de los términos para la expedición de los actos administrativos por parte de las Secretarías de Educación."

⁴³ En el Acta de Reunión con funcionarios del FNPSM – FOMAG del 23 de mayo de 2016, la Fiduciaria afirma que no tienen prueba documental que demuestre el retraso en el giro de los recursos por parte del Ministerio de Hacienda.

El plan presenta 168 hallazgos que corresponden a las vigencias auditadas de 2012, 2013 y 2014 y actuaciones especiales; para los cuales la Entidad estableció el cumplimiento de 335 metas.

De conformidad con la Guía de Auditoría sobre “Plan de Mejoramiento”, emanada por la CGR, los resultados producto de la revisión de dicho plan son:

Respecto de los hallazgos 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 37, 127, 128, 143, 145, 147, 149, 150, 151, 152, 155, 161, 162, 163 y 165, se evidenció la inclusión de los soportes solicitados en cada uno de los hallazgos y una vez revisados para determinar su cumplimiento, se determinó que en efecto se subsanaron en un 100%, por lo que deben ser retirados de dicho plan.

Para los hallazgos relacionados con los números 4, 5, 6, 7, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 114 y 115, la Entidad adelantó las acciones pertinentes, encontrando que éstas no fueron suficientes ni efectivas, ya que continúan presentándose situaciones, tales como: falta de unidad de archivo de los soportes de los contratos, incumplimiento en el pago de cesantías, debilidades en el seguimiento y control de sentencias, falencias en el cobro de cuotas partes pensionales e inconsistencias en las conciliaciones de las cuentas contables, entre otras, por lo que se hace necesario que la Entidad presente un plan de mejoramiento con acciones correctivas y preventivas, que permitan subsanar los hallazgos antes mencionados y que dichas acciones puedan ser extensivas para que no se vuelvan a presentar las mismas inconsistencias detectadas por este ente de control.

Para el hallazgo 63, que trata de Función de Advertencia, si bien es cierto la sentencia C-103 de marzo de 2015 declaró inexecutable el numeral 7 del artículo 5 del Decreto 267 de 2000, los riesgos advertidos en su momento persisten, es así como el Laudo Arbitral entre Unión Temporal Avanza y FOMAG falló en contra de FOMAG y sigue pendiente uno (1) contra Unión Médica Preventiva.

Los hallazgos identificados con los números: 27, 46, 51, 54, 55, 56, 57, 74, 75, 76, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 116 al 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 146, 148, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 164, 166, 167 y 168, relacionados con las acciones de repetición, conciliaciones FOMAG y MEN, sustanciación de expedientes, reembolso de incapacidades, liquidación de cesantías y cálculo actuarial, presentan actividades que se encuentran en

ejecución y cuyos plazos de terminación están programados para mayo 31, junio 30, septiembre 30 y diciembre 31 de 2016.

3.1.3 Control de Legalidad

3.1.3.1 Defensa judicial

Hallazgo N° 19. Piezas procesales (D).

En lo que respecta a la defensa judicial del FNPSM, las firmas de abogados que celebraron contratos con la Fiduciaria, pactaron la obligación de adjuntar las piezas procesales de los procesos adelantados por los apoderados, en físico y/o en medio digital o a través del aplicativo Orión. Dichas obligaciones se encuentran pactadas así:

Tabla N° 38.
Obligaciones pactadas entre las firmas de abogados y la Fiduprevisora
Contratos de defensa judicial

CONTRATO	FIRMA DE ABOGADOS	CLÁUSULAS
19000-067-2015	Asesores Auditores Integrales S.A.S.	CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. En desarrollo del objeto del presente contrato el contratista se obliga a: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: (...) 6. Llevar un archivo físico y digitalizado de cada proceso, en el que estén comprendidas las actuaciones principales a partir de la fecha que se asuma la representación judicial. (...) 26. Atender diligencias prejudiciales de conciliación, cuando su objeto se encamine a la defensa de los intereses de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora de los recursos de Fonda Nacional de Prestaciones del Magisterio (...) 43. Anexar a la presentación de los informes mensuales las copias digitales de las actuaciones más significativas dadas dentro del proceso, que mínimo serán: <ul style="list-style-type: none"> a) Anexar copia del auto admisorio de todos los procesos que se reporten como nuevos. b) Anexar copia del auto que abre a pruebas. c) Anexar copia del auto que corre traslado para alegatos de conclusión. d) Anexar copia del fallo de primera y segunda instancia. e) Anexar copia del recurso de apelación. f) Anexar copia del fallo de los procesos que reportan como terminados. g) Anexar copia del auto que aprueba la liquidación del crédito y costas. h) Anexar copia del auto que ordena el archivo del proceso. i) Anexar copia del auto que termina el proceso por pago total de la obligación. j) Anexar copia del auto que decreta medidas cautelares y de los oficios. k) Anexar relación de embargos, especificando demandante, proceso, juzgado, instancia, cuantía, adjuntar copia del auto que decreta la medida y de los oficios a los bancos.
19000-068-2015	Asesorías Jurídicas Taynan Services.	
19000-071-2015	Forensis Global Group Organización Científica Jurídica y Forense S.A.S.	
19000-073-2015	Consultores Legales AB S.A.S.	
19000-072-2015	González y Vega Abogados Consultores S.A.S.	

CONTRATO	FIRMA DE ABOGADOS	CLÁUSULAS
		Las anteriores actuaciones serán verificadas con el informe de gestión mensual, <u>es importante que tengan en cuenta que todo proceso nuevo se reporte y que (SIC) no se encuentre debidamente soportado con los anexos solicitados no será tenido en cuenta y no será cancelado.</u> [Subrayado fuera de texto]
19000-070-2015	Ragumo S.A.S.	<p>CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. En desarrollo del objeto del presente contrato el contratista se obliga a: (...)</p> <p>OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: (...)</p> <p>5. Llevar un archivo físico y digitalizado de cada proceso, en el que estén comprendidas las actuaciones principales a partir de la fecha que se asuma la representación judicial. (...)</p> <p>25. Atender diligencias prejudiciales de conciliación, cuando su objeto se encamine a la defensa de los intereses de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora de los recursos de Fonda Nacional de Prestaciones del Magisterio (...)</p> <p>39. Anexar a la presentación de los informes mensuales las copias digitales de las actuaciones más significativas dadas dentro del proceso, que mínimo serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Auto admisorio de todos los procesos que se reporten como nuevos. b) Auto que abre a pruebas. c) Auto que corre traslado para alegatos de conclusión. d) Fallo de primera y segunda instancia. e) Recurso de apelación. f) Fallo de los procesos que reportan como terminados. g) Auto que aprueba la liquidación del crédito y costas. h) Auto que ordena el archivo del proceso. i) Auto que termina el proceso por pago total de la obligación. j) Auto que decreta medidas cautelares y de los oficios expedidos por el juzgado respectivo. k) Anexar relación de embargos, especificando demandante, proceso, juzgado, instancia, cuantía, adjuntar copia del auto que decreta la medida y de los oficios a los bancos. <p>Las anteriores actuaciones serán verificadas con el informe de gestión mensual, <u>es importante que tengan en cuenta que todo proceso nuevo se reporte y que (SIC) no se encuentre debidamente soportado con los anexos solicitados no será tenido en cuenta y no será cancelado.</u> [Subrayado fuera de texto]</p>
19000-042-2014	Grupo Acisa S.A.S.	<p>CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. En desarrollo del objeto del presente contrato el contratista se obliga a: (...)</p> <p>2. Llevar un archivo digitalizado de cada proceso, en el que estén comprendidas las actuaciones principales a partir de la fecha en que se asuma la representación judicial. (...)</p> <p>22. Atender diligencias prejudiciales de conciliación, cuando su objeto se encamine a la defensa de los intereses de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o Fiduprevisora S.A. como vocera y administradora de los recursos de Fonda Nacional de Prestaciones del Magisterio (...)</p> <p>37. Anexar a la presentación de los informes mensuales los siguientes soportes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Anexar copia del auto admisorio de todos los procesos que se reporten como nuevos. b) Anexar copia del fallo de los procesos que reportan como terminados. c) Anexar copia del auto que aprueba la liquidación del crédito y costas.
19000-044-2014	G&A Asociados S.A.S.	
19000-045-2014	Castillo & Asociados – Gestiones y Consultorías Jurídicas S.A.S.	

CONTRATO	FIRMA DE ABOGADOS	CLÁUSULAS
		<p>d) Anexar copia del auto que ordena el archivo del proceso. e) Anexar copia del auto que termina el proceso por pago total de la obligación. f) Anexar copia del auto que decreta medidas cautelares y de los oficios. g) Anexar relación de embargos, especificando demandante, proceso, juzgado, instancia, cuantía, adjuntar copia del auto que decreta la medida y de los oficios a los bancos. h) Anexar copia del auto que ordena el archivo del proceso. i) Anexar copia del auto que termina el proceso por pago total de la obligación. j) Anexar copia del auto que decreta medidas cautelares y de los oficios.</p> <p>Las anteriores actuaciones serán verificadas con el informe de gestión mensual, <u>es importante que tengan en cuenta que todo proceso nuevo se reporte y que (SIC) no se encuentre debidamente soportado con los anexos solicitados no será tenido en cuenta y no será cancelado.</u> [Subrayado fuera de texto]</p>

Fuente: Fiduprevisora. Contratos defensa judicial. Elaboración CGR.

Asimismo, se estipuló en la cláusula sexta de los contratos, la obligación del coordinador de gestión judicial de la Vicepresidencia del FOMAG de ejercer la supervisión de estos contratos, de verificar y exigir el cumplimiento de las obligaciones del contratista⁴⁴.

No obstante, revisados los procesos de la muestra seleccionada, se encontró que, en algunos casos, las firmas de abogados no dieron cumplimiento a la obligación de adjuntar esas piezas procesales, en contraposición a la estipulación de no cancelar por parte de la Fiduciaria lo que no esté debidamente soportado. Vale aclarar, que la defensa judicial del FOMAG es contratada con recursos propios de la Fiduciaria y no con recursos del Fondo.

En ese sentido, se evidenció que 28 procesos de la muestra no tienen pieza procesal alguna y los demás solamente cuentan con una o pocas piezas. Cabe precisar que en varios de ellos estaba adjuntado el pantallazo de la consulta del proceso en la rama judicial, pero dicho documento no puede considerarse como pieza procesal. Lo afirmado se observa en la siguiente tabla:

Tabla N° 39.
Detalle de piezas procesales disponibles

PROCESO (RADICADO ORIÓN)	PIEZAS PROCESALES
56653	No hay piezas procesales.
56661	
56751	
56186	

⁴⁴ **CLÁUSULA SEXTA. SUPERVISIÓN DEL CONTRATO.** La supervisión del cumplimiento del presente contrato será efectuada por el Coordinador de Gestión Judicial de la Vicepresidencia del Fondo de Prestaciones, quien verificará el desarrollo y en general el cumplimiento de los compromisos contractuales. El supervisor estará autorizado para impartir instrucciones u órdenes al CONTRATISTA, sobre asuntos de su responsabilidad, y exigirle la información relativa a la ejecución del contrato que considere necesaria. El supervisor tendrá entre otras las siguientes funciones: (...)

PROCESO (RADICADO ORIÓN)	PIEZAS PROCESALES
56443	
56763	
56405	
66247	
58448	
66498	
66578	
55829	
52371	
66582	
57443	
66322	
66217	
66331	
66323	
58071	
62331	
68579	
68590	
68280	
68275	
68757	
51882	
51933	
69051	Acta de audiencia que decide excepciones.
69028	Auto liquidación de costas.
60691	Fallo de segunda instancia.
66625	Auto y Fallo de segunda instancia.
65761	Auto de nulidad.
55463	Sentencia de segunda instancia, Estado traslado excepciones, Poder parte demandada.
65436	Auto.
62775	Auto.
68225	Sentencia de primera instancia, Demanda, Contestación a la demanda, Autos y Poderes.
52286	Sentencia de segunda instancia.
65464	Sentencia de segunda instancia.

Fuente: Fiduprevisora. Procesos defensa judicial, FOMAG. Elaboración CGR.

Lo anterior obedece a la falta de control por parte de la administración y actualización continua del aplicativo Orión en relación con la información allegada y registrada por las firmas, bien sea por los apoderados o por el personal interno encargado de dicha tarea.

Como consecuencia, se están efectuando pagos a las firmas de abogados sin contar con los debidos soportes de su actuación.

Contrario a la respuesta de la Fiduciaria a la observación, los contratos celebrados con las firmas de abogados claramente estipulan que es obligación de los contratistas llevar un archivo físico y digitalizado de cada proceso en el que estén comprendidas las actuaciones principales. Igualmente, estipulan que todo proceso que no se encuentre debidamente soportado con los anexos no será tenido en

cuenta y no será cancelado. Razón por la que no se entiende por qué se han efectuado pagos sin contar previamente con las piezas procesales que se debían anexar.

Por otro lado, en el proceso auditor se solicitaron las piezas procesales entregadas por los contratistas. La respuesta de la Fiduciaria fue clara en el sentido de que no tenían en su poder dichas piezas, lo que consta en acta firmada por funcionarios de la Entidad; ello evidencia omisión en las funciones que les corresponden a los supervisores de los respectivos contratos.

La Entidad acepta la observación al señalar que se están adelantando actividades tendientes a la consecución de esas piezas procesales.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, respecto de las actividades de los supervisores y los coordinadores de defensa judicial.

Hallazgo N° 20. Registro de actividades judiciales de los apoderados

El aplicativo Orión permite el registro detallado de las actividades adelantadas por los apoderados así como las distintas audiencias y etapas judiciales que se surtan. Corresponde a las firmas de abogados hacer los registros correspondientes, como se desprende de los siguientes contratos:

Tabla N° 40.
Obligaciones de registro de actividades en contratos de defensa judicial

CONTRATO	FIRMA DE ABOGADOS	CLÁUSULAS
19000-067-2015	Asesores Auditores Integrales S.A.S.	CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. En desarrollo del objeto del presente contrato el contratista se obliga a: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: (...) 6. Llevar un archivo físico y digitalizado de cada proceso, en el que estén comprendidas las actuaciones principales a partir de la fecha que se asuma la representación judicial. (...) 44. El contratista deberá registrar y actualizar las actuaciones procesales que se presenten en cada uno de los procesos a su cargo en el aplicativo Orión o el dispuesto por la entidad para el control de los procesos judiciales en que la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y/o Fiduprevisora S.A. (...).
19000-068-2015	Asesorías Jurídicas Taynan Services.	
19000-071-2015	Forensis Global Group Organización Científica Jurídica y Forense S.A.S.	
19000-073-2015	Consultores Legales AB S.A.S.	
19000-072-2015	González y Vega Abogados Consultores S.A.S.	
19000-070-2015	Ragumo S.A.S.	CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. En desarrollo del objeto del presente contrato el contratista se obliga a: (...) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: (...) 5. Llevar un archivo físico y digitalizado de cada proceso, en el que estén comprendidas las actuaciones

CONTRATO	FIRMA DE ABOGADOS	CLÁUSULAS
		principales a partir de la fecha que se asuma la representación judicial. (...) 40. El contratista deberá mantener actualizado los procesos judiciales en el aplicativo Orión y el aplicativo que determine la Agencia Nacional Jurídica del Estado, de conformidad con los parámetros establecidos por el CONTRATANTE y por las autoridades correspondientes.
19000-042-2014	Grupo Acisa S.A.S.	CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. En desarrollo del objeto del presente contrato el contratista se obliga a: (...) 2. Llevar un archivo digitalizado de cada proceso, en el que estén comprendidas las actuaciones principales a partir de la fecha en que se asuma la representación judicial. (...) 38. El contratista deberá mantener actualizados los procesos judiciales en el aplicativo Orión y el aplicativo de LITIGOV, de conformidad con los parámetros establecidos por las autoridades competentes.

Fuente: Fiduprevisora. Contratos de defensa judicial FOMAG. Elaboración CGR.

Sin embargo, dichas actuaciones no son registradas en detalle y en ocasiones se cometen errores de digitación y registro, tanto en lo que refiere a las actuaciones procesales, como al nombre de las piezas que adjuntan, el estado y especificaciones de los procesos.

En los siguientes casos se evidenciaron las inconsistencias planteadas:

Tabla N° 41.
Procesos con deficiencias de registro

PROCESO (RADICADO ORIÓN)	REGISTRO – ACTUACIONES Y PIEZAS.
56653	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
56661	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
56751	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
56186	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
56443	Solamente registra los fallos y el envío al despacho de origen.
56763	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
56405	Solamente registra los fallos, aprobación de liquidación del crédito y archivo.
58448	Registro erróneo del despacho judicial del expediente. No registra contestación de la demanda.
66498	No registra contestación de la demanda.
66578	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
55829	No registra actuaciones de la primera instancia ni alegatos en la segunda.
66582	No registra contestación de la demanda ni actuaciones en segunda instancia, salvo el fallo.
66322	Registro erróneo de las fechas de presentación de la demanda y auto admisorio de la demanda. Sólo registra fallos y archivo.
66217	No registra contestación de la demanda.
66331	No registra contestación de la demanda, presentación de alegatos ni actuaciones en segunda instancia o recursos.

PROCESO (RADICADO ORIÓN)	REGISTRO – ACTUACIONES Y PIEZAS.
66323	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
58071	Sólo registra el archivo.
62331	Sólo se registra auto.
68579	Sólo se registró audiencia de trámite.
68590	Registro erróneo del juzgado. Sólo se registró un auto, no especifica de qué.
68280	Registro erróneo del juzgado. Sólo registra audiencia de fijación de honorarios.
68275	Registro erróneo del juzgado. Sólo registra auto que ordena entrega de títulos.
68757	Sólo registra contestación a la demanda.
51882	No registra contestación a la demanda.
51933	No registra contestación a la demanda.
51888	No registra contestación a la demanda.
69051	Sólo registra contestación de la demanda. No se registra fallo alguno ni el sentido.
69028	Sólo registra fecha de auto que resuelve excepciones.
60691	Sólo tiene fallo de primera instancia y remisión al Consejo de Estado.
66625	No registra contestación de la demanda.
65761	No registra contestación de la demanda.
55463	Sólo registra el fallo de segunda instancia y la devolución al despacho de origen. Se anexó un poder como pieza procesal bajo el nombre de "contestación de la demanda".
65436	No registra contestación de la demanda ni presentación de alegatos.
62775	Sólo se registraron los fallos.
68225	Sólo se registró una actuación pese a que el proceso ya terminó. La fecha de la actuación es errónea. Se anexó sentencia de primera instancia bajo el nombre de sentencia de segunda instancia. Los documentos anexados tales como demanda y anexos están mal escaneados, son ilegibles y están en desorden.
65464	Sólo se registraron las de la segunda instancia.

Fuente: Fuente: Fidupervisora. Contratos de defensa judicial FOMAG. Elaboración CGR.

Por otro lado, muchos campos del aplicativo Orión no son diligenciados, tales como montos, fechas y conceptos de los pagos.

Lo anterior, obedece a la falta de control administrativo y actualización continuos del aplicativo Orión en relación con la información registrada, bien sea por los apoderados o por el personal interno encargado de dicha tarea, lo cual denota debilidades en la aplicación del sistema de control interno, según lo establecen la Ley 87 de 1993⁴⁵ y la Circular Externa 014 de 2009 de la Superintendencia Financiera de Colombia-SFC, modificada por la Circular Externa 038 de 2009⁴⁶.

⁴⁵ La Ley 87 de 1993 establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. En el artículo 3. **CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTERNO**, literal e), indica que "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."

⁴⁶ En la Circular Externa 014 de 2009, modificada por la Circular Externa 038 de 2009, la SFC da instrucciones relativas a la revisión y adecuación del Sistema de Control Interno de las entidades bajo su supervisión. El numeral 7.5 establece los elementos mínimos para consolidar la estructura de control interno de tales entidades. Específicamente, los numerales

Evidencia también, deficiencias en las validaciones de ingreso de información al aplicativo, al no asegurar la obligatoriedad de datos indispensables para contar con información que cumpla con los criterios de seguridad y calidad, especialmente los de Integridad y Confiabilidad⁴⁷.

Como consecuencia, no se puede tener certeza acerca de las actuaciones adelantadas por los apoderados en los diferentes procesos judiciales.

Hallazgo N° 21. Supervisión de la defensa judicial (D).

La cláusula sexta de los contratos celebrados con las firmas de abogados para adelantar la defensa judicial del FOMAG indica que el supervisor del contrato tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Vigilar y supervisar las actividades del contratista, esto es, verificar el cumplimiento eficaz y oportuno de las mismas en todos los aspectos.
- Impartir instrucciones operativas al contratista y solicitar la información o documentación que requiera.
- Exigir el cumplimiento del contrato y de todas y cada una de sus estipulaciones.

Por su parte, la Ley 1474 de 2011 señala:

ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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.

(...)

7.5.4.1. Información y 7.6.2.5. Administración de los datos, establecen las actividades y aspectos para que los sistemas con que cuentan "(...) garanticen que la información cumpla con los criterios de seguridad (confidencialidad, integridad y disponibilidad), calidad (efectividad, eficiencia, y confiabilidad) y cumplimiento (...)" y para que "(...) los datos permanezcan completos, precisos y válidos durante su entrada, actualización y almacenamiento en los sistemas de información (...)"

⁴⁷ Estos criterios están definidos en el capítulo Décimo Segundo del Título Primero de la Circular Externa 052 de 2007 (Circular Básica Jurídica) de la, numeral 2 "Definiciones y criterios de seguridad y calidad". El numeral 2.1. Criterios de Seguridad de la información, literal b) **Integridad**, indica: "La información debe ser precisa, coherente y completa desde su creación hasta su destrucción" y en el 2.2. Criterios de Calidad de la información, literal c) **Confiabilidad**, señala: "La información debe ser la apropiada para la administración de la entidad y el cumplimiento de sus obligaciones."

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.

No obstante lo anterior, se evidencia, en los procesos examinados, que no se está ejerciendo una supervisión eficaz y oportuna de las gestiones realizadas por los apoderados encargados de adelantar la defensa del FOMAG; tampoco hace el supervisor uso de sus facultades para exigir el registro de las actividades y de las piezas procesales en los aplicativos correspondientes. Además, se encuentra que en algunos procesos los apoderados incumplen con sus obligaciones contractuales, al no asistir a las audiencias judiciales ni presentar los documentos necesarios para la defensa del Fondo, como se evidencia en los siguientes procesos:

- 56653: No se presentaron alegatos de conclusión en primera instancia (10/10/2012).
- 66582: No se presentó contestación a la demanda ni se presentó a audiencia de alegatos de conclusión en primera instancia, según información de la página de la rama judicial.
- 66322: No presentó alegatos en segunda instancia según información en la página de la rama judicial.
- 60691: No presento alegatos de conclusión en segunda instancia.
- 51888: No asistió a audiencia inicial de 27 de agosto de 2014 ni presentó excusa, según información de la página de la rama judicial.

Dicha situación obedece a que no hay controles efectivos por parte de la Fiduciaria para verificar que los supervisores de contrato estén ejerciendo una supervisión eficaz y oportuna. Lo anterior conlleva a: i) que se incremente el riesgo de fallos desfavorables a los recursos del FOMAG debido a la inasistencia a audiencias y a la falta de presentación de documentos; ii) que no se tenga disponible la información suficiente y veraz por parte de los entes de control para realizar un adecuado seguimiento a la ejecución contractual de las firmas de abogados.

En su respuesta a la observación, la Entidad se limitó a indicar el procedimiento de control y supervisión de los contratos de defensa judicial; sin embargo, la observación se refería a su aplicación y efectividad en la práctica y no a su estipulación formal. En la práctica, en los procesos relacionados en la observación se advierte que los apoderados no asistieron a audiencias, no presentaron documentos clave (contestación de demandas, alegatos de conclusión, etc.), o encaminaron la defensa con argumentos que no son de recibo por la reiterada jurisprudencia en contra del FNPSM. Sin embargo, la supervisión no se pronunció frente a estos procesos ni efectuó los correctivos de que se tratare frente a los contratistas.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 22. Acción de repetición y llamamiento en garantía (D).

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de una conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.”*

La Ley 678 de 2001, por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, señala:

Artículo 2. Acción de repetición. *La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial.*

(...)

Artículo 4. Obligatoriedad. *Es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria.*

El comité de conciliación de las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberá adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta.

(...)

Artículo 11. Caducidad. *La acción de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.*

(...)

Artículo 19. Llamamiento en garantía. Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.

Por su parte, la Resolución 30 de 2009 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de Fiduprevisora S.A. y se derogan las Resoluciones 012 del 16 de marzo de 2000, 050 del 14 de julio de 2000 y 39 del 15 de noviembre de 2002”, en su artículo segundo, numeral 6, señala que son obligaciones del Comité de Conciliación las siguientes:

- 6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.*
- 7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.*

Para complementar, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 225 señala la figura del llamamiento en garantía, así:

*Artículo 225. Llamamiento en garantía. Quien afirme tener derecho legal o contractual de exigir a un tercero la reparación integral del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquel, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación.
El llamado, dentro del término de que disponga para responder el llamamiento que será de quince (15) días, podrá, a su vez, pedir la citación de un tercero en la misma forma que el demandante o el demandado.*

Una vez requerida la Entidad respecto de las actas del Comité de Conciliación, acciones de repetición y llamamientos en garantía adelantados por la Fiduciaria hasta el momento. La Entidad allegó las referidas actas, pero en ningún caso hace el análisis ni se pronuncia respecto a la procedencia o no de adelantar este tipo de acciones. Es decir que, pese a que se encuentra dentro de las obligaciones del Comité de Conciliación, el mismo no somete a estudio los procesos en que se imponen condenas con cargo a recursos del FOMAG mediante sentencia declarativa o ejecutiva, para analizar si procede o no acción de repetición contra algún agente, interno o externo a la Fiduciaria. Tampoco, aquellos casos en que se demanda a la Fiduciaria como administradora y vocera del FOMAG para analizar si procede el llamamiento en garantía.

Así, por ejemplo, se encontró que en los siguientes procesos, que figuran como terminados, se condenó al FOMAG durante la vigencia 2015:

Tabla N° 42.
Procesos judiciales en contra FOMAG-2015

RADICADO JUDICIAL PROCESOS EN CONTRA DEL FOMAG - 2015		
11001333100620120012600	66001233300020130018900	05001333100520130007900
11001030000020020488301	76147333100120120038001	05001333300820130009900
11001233000020120014500	76147333100120130012401	05001333300720130052500
11001333100520110025300	76147333100120130044501	05001333300920130048501
11001333503020140055500	52001333100420100028901	05001333300920120025000
11001333502520140033400	52001333300820120019900	05001333301020130025800
63001333300120120063600	08001333300120140010300	05001333100920130009200
63001333300120130005800	70001333100820140007600	05001333300920130015101
63001333300120120070000	15001233300020140022801	05001333300720130025001
63001333170120120005001	05001333101520110064700	05001333300420130023201
63001333300120130033601	05001333100620110021000	05001333301620130066101
63001333170120120016401	05001333102620110051901	05001333302820130073401
63001333300120120071700	05001333100320100043501	05001333302520120001500
63001333100420110067801	05001333302520130014201	05001333302920130078900
63001333300220130059101	05001333303020130030001	05001333302820130066900
63001333300220130009000	05001333302620130023601	05001333302720130079700
63001333375220140004700	11001333102920130051100	05001333301020130089601
63001333100220120004402	05001333302520130047701	05001333300420130023400
63001333300220130088800	05001333100120120047200	05001333300420130024701
73001333300720140009000	05001333100120120049402	50001333300120130006700
73001333100820120014500	05001333302920120032301	68001333301320130035000
73001333100720100030901	05001333303020130003400	63001333375520140019700
73001333300120130081000	05001333302720130034500	
73001333300820130029701	05001333101220130034400	
73001333300420120007200	05001333300720130039301	

Fuente: Relación Procesos Judiciales Fiduprevisora. Elaboración CGR.

Sin embargo, en las siguientes actas del Comité de Conciliación, realizadas durante la vigencia 2015, no se hizo mención alguna a estos procesos ni se analizó la viabilidad de la acción de repetición:

Tabla N° 43.
Actas comité de conciliación – 2015

Actas Comité de Conciliación – Vigencia 2015		
Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 05 de febrero de 2015.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 16 de junio de 2015. Hora: 2:00 pm.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 24 de septiembre de 2015. Hora: 4:00 pm.
Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 13 de abril de 2015. Hora: 11:00 am.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 6 de julio de 2015. Hora: 11:00 am.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 14 de septiembre de 2015. Hora: 4:00 pm.
Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 22 de abril de 2015. Hora: 10:00 am.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 27 de julio de 2015. Hora: 12:00 m.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 15 de octubre de 2015. Hora: 9:00 am.
Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 01 de junio de 2015. Hora: 4:00 pm.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 07 de septiembre de 2015. Hora: 4:00 pm.	Acta de Comité de Conciliación. Sesión: 28 de octubre de 2015. Hora: 4:00 pm.

Fuente: Actas comité de conciliación Fiduprevisora. Elaboración: CGR

Ello obedece a que el Comité de Conciliación no está cumpliendo la función de evaluar si procede o no la acción de repetición en virtud de sentencias declarativas y/o ejecutivas que afecten recursos del FOMAG, así como tampoco la función de evaluar si procede o no el llamamiento en garantía cuando se adelanta un proceso en contra de la Fiduciaria, como vocera y administradora del Fondo.

La Entidad respondió que el Comité de Conciliación de la Fiduciaria no tiene la competencia para disponer del derecho en litigio ya que ello implica una extralimitación de las obligaciones contractuales de la Fiduciaria y que por lo tanto no pueden adelantar acciones de repetición ni llamamientos en garantía. Dentro de la misma respuesta, la Entidad hizo referencia a los siguientes conceptos:

(...) concepto que de manera sencilla y sucinta emitió la Contraloría General de la República, a través de su Oficina Jurídica:

"Así tenemos, que mediante la fiducia mercantil se da la transferencia de bienes, es decir, existe una traslación de dominio, ya que en virtud de este negocio jurídico el fideicomitente queda derivado de toda acción o derecho de disposición sobre los bienes fideicomitados, estas acciones y derechos se transfieren al fiduciario para que éste cumpla con la finalidad específica encomendada y pueda accionar en defensa de los bienes que entra a administrar, igualmente obra en nombre propio comprometiendo los bienes afectados sin que en sus actos se puedan entender como realizados por cuenta de otro, esta transferencia es esencial en la fiducia mercantil, porque otra manera el administrador fiduciario no podría cumplir los fines determinados en el contrato.

De esta forma, surgen entonces del negocio jurídico dos relaciones fundamentales, una real que se configura cuando el fideicomitente transfiere los bienes al fiduciario, sin que se pueda prescindir de esta relación, porque (sic) de ser así estaríamos frente a otro contrato bien distinto del que estamos tratando, por tanto, el titular será el fiduciario, quien adquirirá la propiedad de los bienes objeto del contrato tan pronto como a este le suceda la tradición;(...)"

(...)

Incluso la Corte Constitucional en fallo proferido el 1º de marzo de 1995, sentencia C-086, Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, refiriéndose a la fiducia mercantil dijo:

"(...) puede señalarse que los elementos característicos de este tipo de contratos son los siguientes:

El primero puede definirse como un elemento real, según el cual en la fiducia mercantil se presenta una verdadera transferencia de dominio sobre los bienes fideicomitados. Al respecto, conviene agregar que, para algunos, el negocio fiduciario en el que no se efectúa necesariamente la transferencia del dominio sino la mera entrega de bienes, ni se constituya un patrimonio autónomo corresponde a un encargo fiduciario; mientras que en aquellos casos en que se transfiera la propiedad y se constituya un patrimonio autónomo, se estaría ante una verdadera fiducia mercantil." (Se subraya).

"Debe igualmente señalarse que, según las voces del artículo 1233 de la normatividad citada:

"(...) los bienes fideicomitados deberán mantenerse separados del resto del activo (sic) fiduciario y de los que correspondan a otros negocios fiduciarios, y forman un patrimonio autónomo afecto a la finalidad contemplada en el acto constitutivo". Si bien escapa a la finalidad de esta providencia analizar el concepto de "patrimonio autónomo" debe decirse que ella corresponde a la necesidad de los bienes afectados mediante el negocio fiduciario, se encuentre a salvo respecto de los demás negocios o gestiones que adelante el fiduciario como fruto del giro ordinario de los asuntos (...)"

Al respecto, en primer lugar, adelantar acciones de repetición o llamamientos en garantía no implica disponer del derecho en litigio; todo lo contrario, evaluar su procedencia y adelantarlas cuando sea pertinente se enmarca en la integridad y defensa de los recursos del FOMAG, funciones que le fueron encomendadas a la Fiduciaria en su calidad de vocera y administradora, a través del contrato de fiducia celebrado con el MEN.

Por lo tanto, no es cierto que la Fiduciaria se extralimite en sus obligaciones contractuales si adelanta estas actuaciones en defensa del FNPSM, pues la Fiduciaria sí tiene la obligación de adelantar la defensa judicial y las gestiones conducentes para mantener la integridad de los recursos del fondo.

En segundo lugar, en los mismos conceptos citados en la respuesta de la Fiduciaria se afirma que en la fiducia mercantil se presenta una transferencia de dominio de los bienes fideicomitidos, por lo que el fideicomitente queda derivado de toda acción o derecho de disposición sobre los bienes fideicomitidos, ya que estas acciones y derechos se transfieren al fiduciario para que éste cumpla con la finalidad específica encomendada y pueda accionar en defensa de los bienes que entra a administrar.

Es decir que, de la misma respuesta de la Entidad, se tiene que en virtud del contrato de fiducia, la Fiduciaria adquiere el derecho de disposición sobre los bienes fideicomitidos para que cumpla con la finalidad específica encomendada y pueda accionar en defensa de los bienes que entra a administrar.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo N° 23. Sentencias sobre intereses moratorios por pago tardío de condenas (D).

De acuerdo con lo señalado en el Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), las entidades tienen un plazo definido para dar cumplimiento a las condenas impuestas en sentencias judiciales:

ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. (...) Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Una vez vencido el término de los diez meses sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido mediante sentencia

declarativa, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial, de conformidad con el artículo 195 de la misma ley, razón por la cual se puede incoar contra la Fiduciaria el correspondiente proceso ejecutivo solicitando que se paguen dichos intereses.

En los siguientes casos, la Fiduprevisora no realizó el pago de condenas con cargo a recursos del FOMAG en el término de los diez meses, razón por la cual sobre esos créditos judiciales se demandó por la vía ejecutiva el pago de los mismos, situación que, en uno de los casos, conllevó al pago de \$14 millones.

Tabla N° 44.
Procesos por no pago de condenas.

ITEM	RADICADO JUDICIAL	JUZGADO	ASUNTO
1	15001333100720110016500	Juzgado 7 Administrativo Tunja.	El demandante manifiesta que la demandada no dio cumplimiento al fallo.
2	15238333170320140009100	Juzgado 3. Administrativo De Descongestión.	El demandante manifiesta que el demandado no cumplió con la sentencia.

Fuente: Aplicativo Orión, Fiduprevisora. Elaboración: CGR

Lo anterior obedece a la falta de diligencia en el pago de condenas judiciales y a la falta de un adecuado control por parte de la Fiduciaria para verificar que ninguna condena quede sin pagar dentro del término legal establecido, lo que conlleva a que, además del pago de las condenas respectivas, se vean afectados recursos del FOMAG a través del pago de los intereses moratorios. Frente a ello, la Entidad cuenta con dos años para iniciar las acciones de repetición a que hubiere lugar.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

3.1.3.2 Seguimiento Glosas de la Comisión Legal de Cuentas

De acuerdo con el seguimiento realizado por la CGR sobre los hallazgos se estableció que:

1. En relación con los hallazgos contables contenidos en la matriz de seguimiento, la Contaduría General de la Nación indicó que: "Si los aplicativos no son de propiedad del FOMAG, no se pueden incorporar en su contabilidad." Por ende, la glosa se subsana.
2. Reportes de deudores padres cotizantes: Se encuentra en ejecución, con un avance del 12% y tiene plazo para subsanarse hasta el 30 de septiembre de 2016.

3. Saldo de la cuenta – provisión para contingencias: Se encuentra en ejecución, con un avance de por lo menos el 60% y tiene plazo para subsanarse hasta el 31 de julio de 2016.
4. Cuenta de recursos recibidos de administración: Se encuentra en ejecución, con un avance de al menos el 50% y tiene plazo para subsanarse hasta el 31 de agosto de 2016.

De acuerdo con la actualización de la carta de gerencia de la Revisoría Fiscal a 30 de junio de 2015, en la cual revisó el estado de las oportunidades de mejora y dictamen a 31 de diciembre de 2015, incluidos en las glosas de la Comisión Legal de Cuentas, sólo quedaron pendientes los siguientes hallazgos:

- 1B. Partidas conciliatorias avance del 8.33%.
- 2. Análisis de recuperabilidad de las cuentas por cobrar avance del 8.33%.
- 3. Embargos cuentas bancarias avance del 7.69%.
- 4A. Terceros con saldo contrario cuentas por pagar- rechazos y no cobros avance del 8.33%.
- 4B. Cuentas por pagar diversas en conciliación avance del 0.00%.
- 5. Provisiones procesos judiciales avance de 7.69%.
- 6B. Aportes por desagregar vigencias anteriores avance del 8.33%.
- 8. Cálculo actuarial avance del 0.00%. (Pendiente vigencia 2015)
- 5. Archivos planos de pagos FOMAG 1 avance 0.00%.
- Acceso lógico a los Sistemas de información avance 0.00%.

Los porcentajes de avance fueron tomados a 30 de diciembre de 2015 por la revisoría y tienen fechas de vencimiento de ejecución a 30 de junio y 30 de diciembre de 2016, para la terminación de las acciones propuestas por la Entidad.

Así las cosas, es posible señalar que la Entidad está adelantando las acciones propuestas para subsanar las glosas dentro los plazos establecidos.

3.1.3.3 Informe final presentación cuenta SIRECI

La cuenta que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio presentó en el SIRECI, el 8 de abril de 2016, consecutivo 444122015-12-31, se realizó conforme con lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha expedido la Contraloría General de la República. Se comparó la información reportada por la Entidad para la vigencia 2015 en el SIRECI, con la situación presupuestal de ingresos de la misma vigencia, estableciéndose que las cifras reportadas concuerdan con las que fueron entregadas y analizadas en desarrollo de la auditoría.

3.1.3.4 Ley de Transparencia

Las Entidades Públicas deben garantizar el acceso a la información, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra estructurado como una unidad de negocio dentro de la Fiduprevisora; como una de las obligaciones estipuladas en el contrato de fiducia se encuentra el disponer de una página web para el FOMAG, donde se publica información referente al Fondo, cumpliendo con la Ley de Transparencia.

3.1.4 Control Financiero

Se evaluó el Balance General al 31 de diciembre de 2015 y el Estado de Ingresos y Gastos por el año terminado en esa fecha.

A nivel de Activos, las cuentas evaluadas suman \$770.922,94 millones y representan el 99,8% del Total del Activo por \$772.242,18 millones. Se evaluaron las siguientes cuentas:

Tabla N° 45.
Cuentas evaluadas – Activos (Cifras en millones de pesos)

Código	Cuentas	SALDO DIC 2015
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	65.305,67
1307	INVERSIONES NEGOCIABLES	631.285,62
1470	OTROS DEUDORES	1.501.641,88
1425	DEPOSITOS ENTREGADOS EN GARANTÍA	74.331,66
TOTAL MUESTRA ACTIVO		770.922,94

Fuente: Reporte CHIP-CGN.

En lo que respecta al pasivo, la muestra ascendió a \$897.668,77 millones que representa el 99,5% del total pasivo por \$901.421,92 millones. Se evaluaron las siguientes cuentas:

Tabla N° 46.
Cuentas evaluadas – Pasivos (Cifras en millones de pesos)

Código	Cuentas	SALDO DIC 2015
2425	ACREEDORES	18.948,83
2453	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN	47.229,49
2460	CRÉDITOS JUDICIALES	7.854,80
2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	224.154,24
2570	OBLIGACIONES DE LOS FONDOS DE RESERVA DE PENSIONES	7.883,20
2710	PROVISIÓN PARA CONTINGENCIAS	555.705,86
2790	PROVISIONES DIVERSAS	35.892,36
TOTAL MUESTRA PASIVO		897.668,77

Fuente: Reporte CHIP-CGN.

Con relación al patrimonio, la muestra ascendió a -\$129.179,74 millones, que representa el 100% del total patrimonio por \$129.179,74 millones. Es de aclarar que a través de la Resolución de 634 de 2014 de la Contaduría General de la Nación, se modificó el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública; es así como en el artículo 7° se definió la forma de registrar los aportes y cotizaciones, así como el pago de las obligaciones de los Fondos de Reservas, con cargo a movimientos débitos y créditos respectivamente. De igual forma, se definió que los Fondos de Reservas de pensiones afectarán sus cuentas de resultados con partidas que se deriven de la administración de sus recursos.

La anterior aclaración se realiza para explicar que el análisis del patrimonio incluye la verificación de la razonabilidad de los ingresos por aportes y otros recaudos propios del Fondo y los pagos realizados por las diferentes prestaciones y los servicios de salud.

Tabla N° 47.
Cuentas evaluadas – Patrimonio

(Cifras en millones de pesos)

Código	Cuentas	SALDO DIC 2015
3207	CAPITAL DE LOS FONDOS DE RESERVAS DE PENSIONES	1.722.023,29
3225	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	(1.473.073,80)
3230	RESULTADOS DEL EJERCICIO	(378.129,23)
TOTAL MUESTRA		(129.179,74)

Fuente: Reporte CHIP-CGN.

En las cuentas de resultado, fueron objeto de revisión -\$372.255,75 millones que representa el 98,44% del total del Resultado del Ejercicio que fue de -\$378.129,18 millones, las cuentas evaluadas tanto de ingresos como de gastos, fueron:

Tabla N° 48.
Cuentas evaluadas – Resultado

(Cifras en millones de pesos)

Código	Cuentas	SALDO DIC 2015
4805	FINANCIEROS	16.162,28
4810	EXTRAORDINARIOS	147.513,81
TOTAL MUESTRA INGRESOS		163.676,10
5111	GENERALES (COMISIÓN FIDUCIARIA)	19.494,10
5304	PROVISIÓN PARA DEUDORES	261.933,27
5314	PROVISIÓN PARA CONTINGENCIAS	254.504,47
TOTAL MUESTRA GASTOS		535.931,85
TOTAL MUESTRA CUENTAS DE RESULTADO		(372.255,75)

Fuente: Reporte CHIP-CGN.

Los hallazgos que soportan la abstención de opinión son:

Hallazgo N° 24. Partidas Bancarias pendientes por conciliar

El numeral 3.8 de la Resolución 357 de 2008, Conciliaciones de información establece: *“Para un control riguroso del disponible y especialmente de los depósitos en instituciones financieras, las entidades contables públicas deberán implementar los procedimientos que sean necesarios para administrar los riesgos asociados con el manejo de las cuentas bancarias, sean éstas de ahorro o corriente. Manteniendo como principal actividad la elaboración periódica de conciliaciones bancarias, de tal forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre el extracto y los libros de contabilidad...”* (Subrayado fuera de texto).

En las conciliaciones bancarias de las diferentes cuentas del FOMAG, a 31 de diciembre de 2015, se observaron 321 partidas pendientes por conciliar que tienen una antigüedad mayor a seis (6) meses:

Tabla N° 49.
Partidas pendientes por conciliar

(Cifras en millones de pesos)

Partidas Conciliatorias	Valor	N° de Partidas
1- NOTAS CRÉDITO PENDIENTES DE CONTABILIZAR	1.262,96	313
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA – 8200101767	422,88	5
BANCO BBVA – 309009033	722,44	289
BANCO BBVA – 309012813	4,14	1
BANCO BBVA – 309012821	3,61	4
BANCO POPULAR - 66123241	107,79	13
BANCO POPULAR - 66126194	2,11	1
2- NOTAS DÉBITO PENDIENTES DE CONTABILIZAR	118,29	4
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA - 8200101767	94,46	2
BANCO POPULAR - 66114257	23,83	2
3- NOTAS DÉBITO CONTABILIZADAS NO REGISTRADAS EN EL EXTRACTO	5,47	4
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA - 8200101767	5,47	4
Total general	1.386,72	321

Fuente: Conciliaciones Bancarias Diciembre 2015-FOMAG.

Sobre el particular, la Entidad presentó a esta comisión el avance en la depuración de las partidas conciliatorias y los procedimientos de control adelantados; sin embargo, se observaron partidas que llevan más de seis meses sin ser depuradas, lo que afecta la razonabilidad del saldo presentado en los Estados Financieros del Fondo.

Por lo anterior, para la cuenta contable 1110 Depósitos en Instituciones Financieras, se observa una subestimación del saldo por \$1.268,43 millones, en razón a las Notas Crédito pendientes de contabilizar y las Notas Débito contabilizadas no registradas en el extracto. Así mismo, se evidencia una

sobreestimación por \$118,29 millones, debido a las Notas Débito pendientes de contabilizar.

Lo anterior se origina en la falta de efectividad de los procedimientos de control interno y tiene efecto en la cuenta de Patrimonio 3207 Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones, ya que la existencia de estas partidas afecta la razonabilidad⁴⁸ de la información financiera por el no reconocimiento de los hechos económicos de manera oportuna e integral.

Hallazgo N° 25. Embargos sobre las cuentas del MEN por pagar

En la 2490 "Otras Cuentas por Pagar" se registra el saldo por pagar al Ministerio de Educación Nacional-MEN por concepto de embargos por procesos ejecutivos a cargo del Fondo, el cual asciende a \$224.154,54 millones. No obstante, se observó que en los registros contables del Ministerio de Educación Nacional, el saldo de la cuenta 147013 Deudores por Embargos Judiciales, a 31 de diciembre 2015, es de \$378.433 millones, que corresponde a los saldos de las cuentas de cobro presentadas a Fiduprevisora por concepto de las notas débito ordenadas sobre cuentas bancarias del Ministerio de Educación, en virtud de procesos ejecutivos laborales relacionados con el FOMAG.

En su respuesta la Fiduprevisora señala: *"Con ocasión al avance y la depuración a las cuentas por pagar MEN vigencia 2015, se excluyeron de las cuentas de cobro radicadas por el Ministerio embargos por valor de \$8.902.781.558,32 2015, tan solo se reconocieron \$48.566.292.884 por concepto de embargos por Cesantías definitivas en firme y cesantías parciales en firme los cuales fueron reintegrados efectivamente a las cuentas del MEN el pasado 15 de Marzo de 2016."* En la misma respuesta, se observó situación similar para el 2014, donde las cuentas de cobro radicadas por el MEN ascendieron a \$33.724,2 millones y el FOMAG objetó \$2.703,6 millones.

Como se observa, resultado de los procesos de depuración efectuados entre las dos entidades, para la vigencia 2014 se determinaron rechazos de un 8% y en 2015 alcanzaron un 15%, evidenciando que el saldo que presenta el MEN, por \$378.433 millones, representa con mayor confiabilidad el valor de los embargos por procesos ejecutivos a cargo del FOMAG.

Al respecto la Fiduprevisora señaló que: *"... no existe certeza sobre la precisión de los valores que el Ministerio cobró, pues no es posible determinar los montos por reconocer hasta tanto no se haya finalizado con el proceso de depuración y conciliación que se está llevando a cabo. En ese sentido, no es posible registrar los valores que el Ministerio radicó en sus cuentas de*

⁴⁸Plan General de Contabilidad Pública. Párrafo 104 Razonabilidad. *"La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad."* Adoptado por Resolución 355 de 2007.

cobro en consideración a que se sobreestimarían los pasivos, sin ningún soporte jurídico que acredite los \$378.433 millones registrados por el MEN”.

Sin embargo, para esta comisión de auditoría, las cuentas de cobro radicadas por el MEN son los soportes jurídicos que acreditan el saldo adeudado; además, ante el argumento de la Entidad que señala la posible sobreestimación de los pasivos, se observa que el Fondo no atiende el principio de la contabilidad pública de Prudencia que indica: “... Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidades de sobreestimar los activos y los ingresos, o de subestimar los pasivos y los gastos. En notas a los estados, informes y reportes contables, se justificará la decisión tomada y se cuantificarán los procedimientos alternativos, con el posible impacto financiero, económico, social y ambiental en los mismos”⁴⁹. (Resaltado fuera de texto).

La situación descrita afecta la razonabilidad y verificabilidad⁵⁰ de la cifra registrada en la cuenta 2490 Otras Cuentas por Pagar, generando una incertidumbre por la diferencia entre los valores registrados en las contabilidades del MEN y del Fondo, ya que no se ha realizado la conciliación para establecer el valor real de los pasivos, con efecto en el patrimonio de este último, en razón al impacto que pudiera ocasionar el resultado del proceso conciliatorio de las vigencias que faltan, sobre la situación financiera del FOMAG.

Hallazgo N° 26. Rechazos y No Cobros

En la cuenta 2490 Otras Cuentas por Pagar se registra un saldo por “Rechazos y No Cobros” que a 31 de diciembre de 2015, ascendió a \$21.804 millones. Esta cuenta contable presentó un incremento del 57% con respecto al 2014 y se observó en las Notas a los Estados Financieros del Fondo, que dicho saldo corresponde a: “la causación de las reprogramaciones de los pagos producto de las devoluciones realizadas por las entidades financieras, cuando los docentes no efectúan el cobro oportuno de prestaciones económicas, o los pagos salen rechazados por número errado de la cuenta bancaria, el número de la cedula, entre otros”.

Al analizar el detalle de la cuenta por pagar por concepto de Rechazos y No Cobros, se observa que se vienen acumulando partidas desde el año 2014, así:

⁴⁹ Plan General de Contabilidad Pública. Párrafo 120. Adoptado por Resolución 355 de 2007.

⁵⁰ Plan General de Contabilidad Pública. Párrafo 104 Razonabilidad. “La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad y Párrafo 106 Verificabilidad: La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación”. Adoptado por Resolución 355 de 2007.

Tabla N° 50.
Rechazos y No Cobros 2014

(Cifras en millones de pesos)

TERCERO	SALDO A 31 DIC 2014
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	(2.077,03)
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S.A.	(8.206,96)
BANCO CORPBANCA COLOMBIA SA	40,89
BANCO DAVIVIENDA S.A.	11,03
BANCO PICHINCHA S.A.	1.064,79
BANCO POPULAR	(101,17)
BANCO POPULAR SA	(43,39)
COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS CE	0,09
COOPERATIVA MULTIACTIVA EL OASIS	1,24
PERSONA NATURAL	9,00
PERSONA NATURAL	(21,11)
MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO	6,35
SUMA SOCIEDAD COOPERATIVA LTDA	13,92
UNIVERSIDAD DE MANIZALES	6,60
PERSONA NATURAL	(1,19)
Total	(9.296,93)

Fuente: Detalle de Rechazos y No cobros 2014 entregados por Fiduprevisora

Asimismo, dentro del auxiliar de la cuenta, se presentan “terceros” con saldos contrarios a la naturaleza de la misma, lo que evidencia que no se realizó el procedimiento estimado por la Fiduprevisora para el cierre contable, que requiere: *“una revisión minuciosa de los saldos y/o movimientos contables, para identificar y analizar las partidas que requieran ajustes o reclasificaciones necesarios para cumplir la norma técnica de asignación; registrar los hechos económicos realizados que no hayan sido reconocidos y corregir los asientos que fueron elaborados incorrectamente”*⁵¹, situación que no permiten hacer una trazabilidad de los valores rechazados y los valores reprogramados. Para el 2015, el saldo de la cuenta presenta los siguientes terceros:

Tabla N° 51.
Rechazos y No Cobros 2015

(Cifras en millones de pesos)

TERCERO	SALDO A 31 DIC 2015
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.	(2.813,65)
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S A	(8.952,80)
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S.A.	1.002,10
BANCO PICHINCHA S.A.	(1.064,79)
BANCO POPULAR SA	(147,54)
CONSORCIO SAYP 2011	(439,18)
COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS CE	(0,09)
COOPERATIVA MULTIACTIVA EL OASIS COOPEOASIS	(1,24)
PERSONA NATURAL	(9,00)
HELM BANK S.A.	(53,89)
MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO	(6,35)
SUMA SOCIEDAD COOPERATIVA LTDA	(13,92)
UNIVERSIDAD DE MANIZALES	(6,60)
Total	(12.506,96)

Fuente: Detalle de Rechazos y No cobros 2015 entregados por Fiduprevisora.

⁵¹ Procedimiento Cierre Contable, aplicativo ISOlucion, Código: ML-GCP-01-004.

Como se observa a través de la información contable, la Entidad no cuenta con el control detallado de los terceros por los que realmente existe una incertidumbre en la cuenta por pagar. Así mismo, no se evidencia ninguna depuración de esta información, ya que el saldo de la cuenta a 31 de diciembre de 2014 continuó en el saldo del 2015.

En la respuesta, la Entidad precisa que: “[...] nos permitimos informar las actividades que se generan dentro del proceso de Rechazos y No Cobros, así: [...]”

- Con el fin de proteger los recursos del FOMAG, las reprogramaciones de pagos únicamente se realizan en la medida que el beneficiario directo las solicita, evitando las reprogramaciones de pagos a docentes fallecidos o incurriendo en nuevos rechazos por números de cuenta errados o entidades bancarias diferentes, así como dobles pagos.

Así las cosas, existen los controles y depuraciones sobre dicha cuenta, de manera que permitan su análisis y depuración, en este orden de ideas se continuará con los planes de acción trazados, así como en definir nuevos procedimientos que permitan su legalización más oportuna.”

Asimismo la Fiduprevisora indicó: “el realizar una depuración de la cuenta de no cobros implicaría el revertir las operaciones de pago efectuadas, perdiendo así el control de los pagos sujetos de reprogramación, incurriendo de esta manera en un mayor riesgo y operatividad en los procesos del FOMAG. Además de lo anterior, el FOMAG tiene establecido el procedimiento de reprogramaciones de pago, el cual detalla cada una de las actividades y controles que deben ejecutarse en el proceso, así como la depuración de la cuenta en la medida que se presentan las solicitudes de pago y efectivo cobro”. El argumento de la Entidad desconoce que los procesos de depuración de las cifras contables permiten que la información cumpla con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.

Por lo anterior, se determina una incertidumbre en la cuenta 2490 Otras Cuentas por Pagar, en razón a que los controles existentes en el proceso no son efectivos puesto que el saldo presentado para 2014 continuó sin depuración para la vigencia 2015, evidenciando que la información de esta cuenta no es confiable⁵², ya que no se legalizan oportunamente los Rechazos y no cobros y que no existen procedimientos para su depuración, además existen saldos dentro del auxiliar de la cuenta de naturaleza contraria, lo que afecta la razonabilidad de la cuenta, con efecto en la cuenta de Bancos, donde fue registrado el rechazo.

⁵² Plan General de Contabilidad Pública. Párrafo 103. Confiabilidad: “La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos. Para ello, la Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad.” Adoptado por Resolución 355 de 2007(Subrayado fuera de texto).

Hallazgo N° 27. Saldos a favor por conciliación de aportes del patrono y del docente con Entidades Territoriales.

Las entidades deberán adelantar las acciones administrativas y operativas que permitan determinar que los saldos revelados en los estados contables relacionados con los **bienes, derechos y obligaciones** sean ciertos y cuenten con los documentos soportes idóneos que garanticen la existencia y exigibilidad de los mismos, de conformidad con lo señalado en los numerales 3.4 y 3.7 del Procedimiento de Control Interno Contable adoptado por la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación.

De acuerdo con la información entregada por el Fondo a esta comisión de auditoría, durante el 2015 se realizaron mesas de conciliación sobre aportes patronales y del Docentes (giros del Sistema General de Participaciones) con diferentes Entidades Territoriales- ET, en las que se establecieron los siguientes saldos a favor:

Tabla N° 52.

Informe sobre Mesas Conciliaciones Aportes Patronales y del Docente

(Cifras en millones de pesos)

Entidad Territorial	Saldo a favor Entidad Territorial
TURBO	1.907,83
PITALITO	443,80
SANTANDER	1.655,50
SOGAMOSO	1.637,07
RIONEGRO	92,04
IBAGÜE	71,71
VAUPES	603,32
RIOHACHA	262,33
PASTO	1.408,47
GUAJIRA	106,96
FLORIDABLANCA	213,17
TULUA	164,57
TOTAL	8.566,75

Fuente: Información entregada por Fiduprevisora.

Los saldos relacionados no han sido reconocidos como pasivos en la contabilidad del FOMAG, por lo que se presenta una subestimación del saldo de la subcuenta 2425⁵³ Saldos a Favor de Beneficiarios por \$8.566,75 millones, con efecto en sobreestimación de cuenta de Patrimonio 3207 Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones, debido a la falta de reconocimiento de los saldos a favor resultantes de las conciliaciones realizadas con las ET durante el 2015.

⁵³ Cuenta Homologada del PUC Superintendencia Financiera Cuenta Código 259595 Otras Diversas.

Hallazgo N° 28. Aportes y reintegros por desagregar

En la cuenta 3207 Capital de los Fondos de Reservas, se homologa el saldo de la cuenta “3105 Cotizaciones de pensiones” cuenta definida en el Plan Único de Cuentas de la Superintendencia Financiera; el presente hallazgo se relaciona específicamente con las subcuentas del “31051003 Aportes por Desagregar Vigencias Anteriores” y “31051004 Reintegros por Desagregar”.

La subcuenta de Aportes por Desagregar Vigencias Anteriores presentó un saldo de \$30.226,81 millones al cierre de 2015, los cuales corresponden a los aportes pendientes por identificar y desagregar, que están en proceso de depuración, cuyas partidas corresponden a recaudos efectuados entre 1998 y 2012, como se puede observar en la siguiente tabla, anotándose que producto de los procesos de depuración que realiza la Entidad, el saldo de la cuenta disminuyó con respecto al 2014 en un 4%.

Tabla N° 53.
Aportes por Desagregar Vigencias Anteriores
(Cifras en millones de pesos)

AÑO	Cantidad de Partidas	TOTAL APORTES POR DESAGREGAR
1998	329	2.589,17
1999	408	2.480,68
2000	410	3.636,95
2001	536	5.753,37
2002	550	4.514,11
2003	680	3.882,72
2004	331	1.247,98
2005	217	736,03
2006	307	820,15
2007	235	982,83
2008	296	744,58
2009	247	607,69
2010	301	1.014,77
2011	276	217,87
2012	339	997,94
TOTAL	5.462	30.226,82

Fuente: Información entregada por Fiduprevisora

Lo anteriormente descrito no permite que los saldos registrados en dicha cuenta, presenten la realidad⁵⁴ de los aportes o consignaciones realizadas al FOMAG. Situación similar se observa para la subcuenta de Reintegros por Desagregar, con un saldo de \$1.661,45 millones, perteneciente a reintegros por identificar y

⁵⁴ Plan General de Contabilidad Pública. Párrafo 104 Razonabilidad. “La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad”. Adoptado por Resolución 355 de 2007.

desagregar, cuyas partidas corresponden a recaudos efectuados entre 1998 y 2014, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla N° 54.
Reintegros por Desagregar
(Cifras en millones de pesos)

AÑO	Cantidad de Partidas	TOTAL REINTEGROS POR DESAGREGAR
1998	15	165,83
1999	12	44,64
2000	13	82,65
2001	36	209,66
2002	30	258,67
2003	4	6,76
2004	38	167,81
2005	20	115,54
2006	1	0,94
2010	8	17,72
2011	21	64,61
2012	40	59,18
2013	78	216,46
2014	70	250,98
TOTAL	386	1.661,45

Fuente: Información entregada por Fiduprevisora

Es importante indicar que es de conocimiento de esta comisión de auditoría el proceso de depuración realizado por la Entidad sobre estas dos (2) subcuentas; sin embargo, no se observa un avance significativo en su depuración, que revele con razonabilidad la información contable.

Por lo anterior, se determina una incertidumbre en la cuenta 3207 Capital de los Fondos de Reservas, por los saldos de las subcuentas de Aportes por Desagregar Vigencias Anteriores y de Reintegros por Desagregar, ya que la falta de depuración efectiva afecta la razonabilidad de la información financiera, con efecto en la cuenta 3225 Resultados de Ejercicios anteriores.

Hallazgo N° 29. Cesantías por pagar (D)

El numeral 3 del artículo 5 de la Ley 91 de 1989 precisa como objetivo del Fondo: *"Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el **estado de los aportes** y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo [...]"*.

Al solicitar la información sobre el estado de los aportes de las cesantías y el monto total del pasivo identificado por tal concepto a 31 de diciembre de 2015, la Entidad indicó que:

"a) El aporte recibido de la Nación por concepto de cesantías viene discriminado por Entidad Territorial, el detalle por docente es de conocimiento del Ministerio de Educación dada su condición de fideicomitente y administrador del aplicativo HUMANO. Para efectos de control se realiza de manera conjunta con el MEN una proyección de pagos anual con la que se monitorea el giro de estos recursos al FOMAG.

b) En cuanto al saldo por pagar al docente a 31 de Diciembre de 2015 y la cuenta Contable que refleja dicho saldo, aclaramos que en virtud del Contrato de Fiducia, corresponde al FOMAG realizar los pagos por conceptos de prestaciones sociales, según lo establecen los actos administrativos emitidos por las Secretarías de Educación como entes nominadores, es decir, el FOMAG no actúa como patrono y por lo tanto la obligación derivada del pasivo prestacional con los docentes está a cargo del respectivo Ente Territorial y no del Patrimonio Autónomo; por lo anterior, el FOMAG no reconoce pasivos por este concepto."

Es claro para esta comisión de auditoría, que el FOMAG no actúa como patrono, sin embargo, es quien administra los aportes y realiza los giros por concepto de cesantías, y es quien tiene el detalle de lo aportado por cada entidad territorial y los pagos realizados a cada docente. Aunque la Entidad indica en su respuesta que se aparta de la apreciación del ente de control, explicando que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio obra en calidad de administrador de los recursos y no en calidad de ente nominador, este argumento no desvirtúa el hallazgo, en razón a que al Fondo le asiste la obligación⁵⁵ de llevar por consolidados y por afiliados registros estadísticos, de tal manera que sea posible adelantar un estricto control del uso de los recursos del Fondo.

Por lo anterior, se presenta una incertidumbre en razón a que el FOMAG, no reconoce las cuentas por pagar reales correspondientes a las obligaciones adquiridas con los afiliados del Fondo, subestimando los pasivos por concepto de cesantías pendientes de pago e incumpliendo las premisas legales sobre el control estricto del estado de los aportes. Se debe tener en cuenta que, para la vigencia 2015, la Entidad informó que recibió como aporte de provisión de cesantías \$766.728 millones y realizó pagos por este concepto por \$1.603.711 millones, evidenciando un déficit de recursos, cuya situación no puede ser advertida a través de la información financiera (principio de revelación).

Hallazgo con presunto alcance disciplinario en concordancia con el numeral 26, del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

⁵⁵ Otrosí al Contrato de Fiducia mercantil suscrito el 25 de enero de 2006, en su artículo sexto detallan las Obligaciones de la Fiduciaria, específicamente, en el literal F) "Obligaciones de registro y conformación de bases de datos y sistematización de los procedimientos, bajo la cual, la Fiduciaria reconoce y declara que una de las labores más importante de su gestión es la relativa a la conformación de las bases de datos que permitan al FIDEICOMITENTE adoptar decisiones y políticas basadas en información confiable y completa. Las labores de mantenimiento, actualización y depuración que corresponde adelantar a la Fiduciaria entre otras: "1.4 La viabilidad de llevar por consolidados y por afiliados registros estadísticos, de tal manera que sea posible adelantar un estricto control del uso de los recursos del FONDO, cumplir oportunamente con las obligaciones que en materia prestacional corresponde asumir con cargo a los recursos que lo integran y proporcionar información en línea al MINISTERIO o a quien estima necesario."

Hallazgo N° 30. Razonabilidad del saldo de las Cuentas por cobrar

Las entidades deberán adelantar las acciones administrativas y operativas que permitan determinar que los saldos revelados en los estados contables relacionados con los **bienes, derechos y obligaciones** sean ciertos y cuenten con los documentos soportes idóneos que garanticen la existencia y exigibilidad de los mismos, de conformidad con lo señalado en los numerales 3.4 y 3.7 del Procedimiento de Control Interno Contable adoptado por la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación.

Como resultado de la circularización a los terceros que se relacionan en la tabla N°11, se evidenció que las entidades deudoras consultadas, no tiene reconocidas dentro de su información contable las sumas a favor del FOMAG. En la mayoría de casos la respuesta de estas entidades aludió a que las cifras de las cuentas de cobro realizadas por FOMAG, están en depuración y conciliación, debido a las objeciones presentadas sobre las mismas, que aún no han sido resueltas.

Tabla N° 55.
Circularización de Deudores FOMAG
(Cifras en millones de pesos)

Deudor	Concepto deuda	Saldo a 31 Dic-2015	Respuesta Deudor
CAJANAL	Cuotas partes pensionales	193.841,96	Existe un saldo en la cuenta Otras Cuentas de Orden Acreedoras (Cuotas partes pensionales reconocidas) a favor del Fondo por \$11.258,8 millones.
COLPENSIONES	Cuotas partes pensionales	24.909,30	Colpensiones indicó que no se registra obligación por concepto de Cuotas Partes Pensionales a favor del FOMAG.
DISTRITO BOGOTÁ	Capital deuda pasivo prestacional	7.486,56	Respuesta entregada por la Secretaría de Educación del Distrito y el Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones-FONCEP, indicando que en los Estados Financieros de dichas entidades no se encontraron registros de cuentas por pagar a FOMAG, por ningún concepto.
	Cuotas de afiliación	9.148,31	
	Cuotas partes pensionales	119.011,48	
	Descuento por nómina padres cotizantes	207,05	
	Exceso de planta viabilizada	9.144,26	
	Intereses pasivo prestacional	704,99	
DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	Aportes periódicos	6.483,83	La Secretaría de Educación de Boyacá, indicó que las cuentas de cobro allegadas por la Fiduprevisora no han sido constituidas como pasivo real en los Estados Financieros de la Gobernación de Boyacá, debido a que se encuentran en etapa de estudio y depuración.
	Capital deuda pasivo prestacional	6.917,52	
	Cuotas de afiliación	361,46	
	Cuotas partes pensionales	60.976,82	
	Descuento por nómina padres cotizantes	9,44	
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	Intereses pasivo prestacional	1.254,65	La Unidad Administrativa Especial de Pensiones de Cundinamarca, informo que en la contabilidad no se presenta saldo por pagar al FOMAG, por ningún concepto. La Secretaría de Educación Departamental relacionó deudas por concepto de transferencias SGP (aportes) por pagar al Fondo, por valor de \$ 121 millones.
	Cuotas de afiliación	3.688,18	
	Cuotas partes pensionales	65.104,44	
	Descuento por nómina padres cotizantes	96,97	

Deudor	Concepto deuda	Saldo a 31 Dic-2015	Respuesta Deudor
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	Cuotas de afiliación	2.963,30	En respuesta la Gobernación de Antioquia indicó que los saldos por cuotas partes pensionales por pagar al FOMAG corresponden a \$50.841,8 millones, existiendo también un saldo por cuotas partes pensionales por cobrar al FOMAG por \$116.623,8 millones, con corte a 31 de diciembre de 2015. Precisan que los saldos comunicados cambiarán sustancialmente teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el Departamento sobre temas como prescripción, edad de pensión, IBL, entre otros.
	Cuotas partes pensionales	63.699,58	
DEPARTAMENTO DEL VALLE	Cuotas partes pensionales	52.303,35	La secretaria de Educación departamental, informo el saldo de las cuentas por pagar al FOMAG por \$54.564 millones por concepto de Cuotas partes pensionales y cuotas de afiliación, informando que se encuentran en depuración.
	Cuotas de afiliación	2.473,76	
	Descuento por nómina padres cotizantes	1,93	
DEPARTAMENTO TOLIMA	Cuotas de afiliación	253,3	Según la respuesta entregada por la Secretaría de Educación Departamental, en cuanto a la deuda por Cuotas Partes Pensionales, la última cuenta de cobro recibida fue del 14 de enero de 2015 por \$27.422 millones, con corte a 31 de octubre de 2014. Sin embargo, la entidad objetó la cuenta, y no ha recibido respuesta a dicho oficio.
	Cuotas partes pensionales	29.531,85	
	Descuento por nómina padres cotizantes	7,11	
	Exceso de planta viabilizada	69,57	
TOTAL DEUDAS CIRCULARIZADAS		660.650,97	

Fuente: Relación Detallada de Cartera Entregada por Fiduprevisora-Respuestas Entidades Circularización

No obstante lo anterior, se pudo observar que el FOMAG mantiene diferentes bases de datos que soportan la información de las cuentas por cobrar por cada concepto de deuda; sin embargo dado que las cifras registradas en los estados contables se encuentran en depuración y conciliación, se presenta incertidumbre sobre la existencia y razonabilidad de los saldos de estos deudores reflejado en la cuenta 1470 Otros Deudores, situación que afecta la cuenta 3225 Resultados de Ejercicios Anteriores, ya que se han registrado provisiones sobre deudas que no están depuradas.

Es importante indicar que esta comisión de auditoría no evidenció un avance efectivo en el proceso de conciliación y depuración de esta información, argumento que se valida al analizar el nivel de recaudo presentado para la vigencia (\$65.046 millones según informe "Recaudo_FOMAG_2015" entregado por la Entidad frente a \$1.501.641,88 millones registrados como cuentas por cobrar por los diferentes conceptos).

Hallazgo N° 31. Provisión de Procesos Judiciales

Al analizar la cuenta 2710 Provisión para Contingencias, se observó el manejo del auxiliar "FOMAG ALTO COSTO", en el que se registra la mayor proporción de las provisiones por procesos judiciales en contra del FOMAG, como también el auxiliar "VARIOS", con saldos de naturaleza contraria a la cuenta. Estos auxiliares

no revelan una clasificación adecuada de los hechos económicos del Fondo, lo que le resta confiabilidad a la información contable.⁵⁶

Tabla N° 56.
Auxiliar Procesos Judiciales (Cifras en Millones de pesos)

Mayor/Auxil*	Descripción	Saldo Actual Débito	Saldo Actual Crédito
279595005	EMBARGOS	-	555.705,85
15	VIARIOS.	8.174,34	-
1	AUXILIAR GENERAL	-	12.380
112203	FOMAG ALTO COSTO	-	551.500,14

*PUC Superintendencia Financiera homologado a la cuenta 2710 Provisión para Contingencias, PUC CGN
Fuente: Balance General a nivel comparativo generado desde PEOPLESOF

La Fiduciaria indicó en su respuesta: "con la entrada en vigencia del nuevo sistema de información, se migraron los saldos de la provisión de los procesos judiciales, los cuales en su momento se identificaban con los terceros 1 y 112203, es así como en los planes de mejoramiento, se determinó en primera instancia conciliar dicha cuenta frente a los soportes y en segunda instancia efectuar las reclasificaciones de terceros acorde con la información extracontable que se lleva de cada uno de los mismos y que coincide con la reportada en los estados financieros, de ahí la utilidad de dicho control extracontable, esta reclasificación entre auxiliares se ajustara en el mes de abril de 2016."

Esta situación evidencia debilidades en la eficiencia del Sistema de Control Interno Contable, dada el incorrecto uso del auxiliar de las cuenta 2710 Provisión para Contingencias, que afecta la verificabilidad de la información contable. Asimismo, al analizar a través de muestra el estado de los procesos judiciales, para verificar el registro en la contabilidad, se observaron las siguientes inconsistencias:

Tabla N° 57.
Procesos Judiciales con Auto de Terminación
(Cifras en millones de pesos)

ORION	INSTANCIA	FECHA	RADICADO	VALORACIÓN	CLASE	MONTO PROVISIÓN	OBSERVACIÓN
68710	Primera	24/02/2014	5400131050032 0100000000	2.038,32	Probable	2.038,32	Se terminó el proceso por pago. Auto que termina el proceso por pago de 27/10/2015.
68691	Primera	24/02/2014	5400131050032 0100000000	2.038,32	Probable	2.038,32	Se terminó el proceso por pago. Auto que termina el proceso por pago de 18/08/2015.
69003	Primera	08/10/2014	5400131050032 0100000000	1.085,29	Probable	1.085,29	Se terminó el proceso por pago. No está en juzgado administrativo sino en el juzgado laboral 003 del circuito. Auto que termina el proceso por pago de 21/01/2015.

Fuente: Análisis CGR de INFORME PROCESOS JUDICIALES A 31 DE DICIEMBRE, entregado por la Entidad.

⁵⁶ Plan General de Contabilidad Pública. Párrafo 103 Confiabilidad: "...La Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad." Adoptado por Resolución 355 de 2007.

Se encontraron tres (3) procesos judiciales, con Auto de terminación por pago, con fechas de enero, agosto y octubre de 2015, la Fiduprevisora preciso en su respuesta que: "en el proceso de depuración, no se procedió a darles de baja en consideración a que son procesos que no se encuentran archivados, es decir aún tienen actuaciones procesales pendientes por surtirse...". No obstante lo anterior, se presenta una sobreestimación de la cuenta 2710 Provisión para Contingencias por \$5.161,9 millones, con efecto en la cuenta 3207 Capital de los Fondos de Reservas, en razón a que estos procesos fueron pagados y continúan provisionados.

• Evaluación del control Interno Contable

Los hallazgos que se presentaron por incumplimiento en los procedimientos de control interno contable son:

Hallazgo N° 32. Información Depósitos Judiciales

Al analizar la relación detallada entregada por el FOMAG, se pudo observar 120 embargos efectuados en las diferentes cuentas bancarias, así:

Tabla N° 58.
Depósitos Judiciales por Banco
(Cifras en millones de pesos)

BANCO	VALOR DEBITADO	CANTIDAD DEPÓSITOS
AGRARIO	223,43	11
BANCOLOMBIA	25,63	2
BBVA	24.626,94	58
DAVIVIENDA	968,41	10
POPULAR	2.255,66	37
SIN INFORMACIÓN	0,02	2
Total general	28.100,10	120

Fuente: Información extracontable entregada por Fiduprevisora.

Al contrastar esta información, se observaron las siguientes diferencias entre el detalle de los embargos y los registros contables por cada uno de los Bancos.

Tabla N° 59.
Diferencias Detalle Depósitos Judiciales vs. Registros Contables
(Cifras en millones de pesos)

BANCO	SALDO CONTABLE 31-DIC-2015	DETALLE ENTREGADO POR LA ENTIDAD	DIFERENCIAS
BANCO AGRARIO	(5.858,01)	223,43	(6.081,43)
BANCO BBVA	32.962,74	24.626,94	8.335,80
BANCO POPULAR	(232,72)	2.255,66	(2.488,38)
BANCO POPULAR	(7.056,38)	-	(7.056,38)
BANCO DAVIVIENDA	277,19	25,63	251,55
BANCOLOMBIA	8.007,28	968,41	7.038,87
SIN INFORMACIÓN	-	0,02	(0,02)
TOTAL	28.100,10	28.100,10	

Fuente: Realizado por CGR, información de PeopleSoft e Información entregada por Fiduprevisora.

Además, al analizar la información revelada en las notas a los Estados Financieros del Fondo por Depósitos Judiciales, ésta tampoco es consistente con lo registrado en la contabilidad, ni con la relación detallada entregada para cada Banco.

Tabla N° 60.
Embargos – Notas a Estados Financieros FOMAG
31 de diciembre de 2015

Banco	Meses					Total
	0 - 6	6-12	12-24	24- en adelante		
BBVA	\$ 3,626,558,386.28	\$ 0.00	\$ 280,900,000.00	\$ 21,571,858,974.78	\$	25,479,317,361.06
Popular	0.00	55,902,967.71	0.00	2,199,760,213.96		2,255,663,181.67
Agrario	8,620,551.00	0.00	0.00	151,286,297.99		159,906,848.99
Bancolombia	-	0.00	0.00	25,631,592.00		25,631,592.00
Daviplenda	0.00	0.00	0.00	179,580,156.28		179,580,156.28
	\$ 3,635,178,937.28	\$ 55,902,967.71	\$ 280,900,000.00	\$ 24,128,117,235.01	\$	28,100,099,140.00

Fuente: Extracto Notas a los Estados Financieros entregadas por Fiduprevisora

La Fiduprevisora precisó que la observación corresponde a errores de digitación, y que las diferencias encontradas se encuentran compensadas. Asimismo, en cuanto a las diferencias entre los auxiliares y el detalle de embargos, explicó que corresponden a reclasificaciones, que no afectan el saldo de la cuenta y que se ajustaran en abril de 2016. Teniendo en cuenta la respuesta de la Entidad, se evidencia que no se realizó el procedimiento estimado en su Sistema de Gestión de Calidad para el cierre contable, que requiere: *“una revisión minuciosa de los saldos y/o movimientos contables, para identificar y analizar las partidas que requieran ajustes o reclasificaciones necesarios para cumplir la norma técnica de asignación; registrar los hechos económicos realizados que no hayan sido reconocidos y corregir los asientos que fueron elaborados incorrectamente”*⁵⁷.

Por lo anterior, existen debilidades en los procedimientos de control interno, en razón a la existencia de saldos de naturaleza contraria en el auxiliar de la cuenta y también, en las diferencias presentadas entre la revelación contable, la relación detallada entregada por la Entidad sobre Depósitos Judiciales y el auxiliar contable generado por PeopleSoft, faltando a los procedimientos adoptados por la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, específicamente al establecido en el numeral 3.1. *Depuración contable permanente y sostenibilidad*.

Hallazgo N° 33. Reconocimiento Gastos del FOMAG

El Decreto 2649 de 1993 establece en su artículo No.3, los objetivos de la información contable, específicamente en lo relacionado a *“Ejercer control sobre las operaciones del ente económico”* y en su artículo No. 4, las cualidades de la información contable, precisando que la *“[...] información financiera es confiable, cuando es neutral, verificable y en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

⁵⁷ Procedimiento Cierre Contable, aplicativo ISOLucion, Código: ML-GCP-01-004.

Asimismo, la noción de Gastos está definida en el Plan General de Contabilidad Pública⁵⁸ así: “Los gastos son flujos de salida de recursos de la entidad contable pública, susceptibles de reducir el patrimonio público durante el período contable,…”

Además, en el Plan Único de Cuentas para el Sistema Financiero⁵⁹, CLASE 7 (CUENTAS DE ORDEN FIDUCIARIAS) se observa en la descripción de Gastos: “Agrupa las cuentas que representan las erogaciones y los cargos financieros y operativos en que incurre el fideicomiso en el desarrollo del giro normal de su actividad en un ejercicio determinado”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Al analizar el reconocimiento de los gastos en que incurre el Fondo para el desarrollo de sus funciones, se observó que éstos son registrados como pagos dentro del patrimonio del FOMAG, es decir como movimientos débito dentro de la cuenta 3105 Aportes y Pagos realizados⁶⁰, y no se reconocen como gastos operativos del Fondo, como se muestra a continuación:

Tabla N° 61.
Auxiliar Cuenta 3105 Aportes y Pagos realizados
(Cifras en millones de pesos)

Mayor/Auxil	Descripción	Movimiento Débito 2015
310510214	Soporte técnico	32,35
310510270	Digitalización de expedientes	121,92
310510271	Asesoría legal y técnica	59,22
310510272	Recaudo de cartera	522,01
310510273	Actualización calculo actuarial	86,21
TOTAL OTROS GASTOS		821,71

Fuente: Auxiliar Contable generado en PeopleSoft.

Sin embargo, la información de pagos a CONTRATISTAS reportada por el Fondo, se presenta así:

Tabla N° 62.
Resumen Pagos a Contratistas 2015
(Cifras en millones de pesos)

Contratista	Total Pagos	Descripción Contable
Activabogados LTDA	627,49	Recaudo de cartera y asesoría legal y técnica
Consultores profesionales actuariales	100,00	Actualización calculo actuarial
Informática el corte inglés s.a. Sucursal	2.257,52	Digitalización de expedientes
People contact SAS	100,00	Soporte técnico
State business group SAS	120,00	Digitalización de expedientes
TOTAL PAGOS 2015	3.205,01	

Fuente: Detalle Pagos 2015 –Información entregado por FOMAG.

⁵⁸ Plan General de Contabilidad Pública. Adoptado por Resolución 355 de 2007.

⁵⁹ Circular Externa 042 de 2002 Superintendencia Bancaria de Colombia

⁶⁰ Cuenta que es Homologada con el PUC de la Contaduría general de la Nación en la cuenta 3207 Capital de los Fondos de Reservas de Pensiones

Como se observa, la información contable no refleja la totalidad de los gastos efectuados a contratistas, lo que no permite evidenciar los Gastos Operacionales reales efectuados en la vigencia.

Por ejemplo, se observó para el caso de los pagos a “INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS S.A.”, que se presenta como pagos dentro de la cuenta contable 310510086 PAGOS CESANTÍAS PARCIALES, lo cual no corresponde con el concepto del gasto incurrido, aumentando el valor reflejado por pago de las prestaciones económicas en la vigencia.

Las situaciones presentadas, denotan debilidades en el control interno contable de la Entidad, ya que los pagos efectuados para la operación del Fondo, no se revelan como gastos, sino que se incluyen como disminuciones del patrimonio directamente.

• EVALUACIÓN DE LAS OBLIGACIONES PENSIONALES

El Fondo realizó la actualización del cálculo actuarial de pensiones, con fecha de corte a 31 de diciembre de 2013, según oficio de aprobación del 15 abril de 2015, emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El valor reflejado en las cuentas de orden del FOMAG, es de \$102.296.507,42 millones, registrado en la cuenta de orden Acreedora Contingente “9147 Cálculo Actuarial de los Fondos de Reservas de Pensiones” y en su respectiva contrapartida “9905 Responsabilidades Contingentes por el contrario (DB)”.

Tabla N° 63.
Resumen Cálculo Actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda
(Cifras en millones de pesos)

Resumen Final Cálculo Actuarial a 31 de diciembre de 2013	N° Docentes	Valor
Jubilados	94.462	38.641.587,6
Activos	257.080	37.321.582,5
Pensionados Activos	56.375	25.705.536,0
Retirados	15.587	627.801,3
Total	423.504	102.296.507,4

Fuente: Oficio Radicado No. 2-2015-01336 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el oficio citado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se indica que el cálculo actuarial es matemáticamente correcto, los parámetros técnicos aplicados en las estimaciones se ajustan a la normatividad aplicable y las observaciones remitidas fueron acogidas por la Fiduprevisora.

• MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ENTIDAD PARA LA APLICACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE INFORMACIÓN FINANCIERA

De acuerdo con la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, el Fondo de Prestaciones Sociales al Magisterio, está en la clasificación de entidades de gobierno. Actualmente se encuentra en el periodo de preparación obligatoria, que va desde octubre 2015 hasta diciembre de 2016.

Las actividades adelantadas por la Entidad, al respecto son:

- Octubre 2015 a febrero de 2016 estudio e interpretación de las normas aplicables según Decreto 743 de 2013, Resolución 414 de 2014 y Resolución 533 de 2015.
- Marzo 2016 a mayo de 2016 estudio e interpretación de las (NICSP). Emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.
- Mayo 2016 – Conformación grupo de trabajo para implementación de norma internacional.

Las actividades que están programadas son:

- Mayo 2016 – Mesa de trabajo del grupo de trabajo con la CGN para definir aplicación teniendo en cuenta que el fideicomiso es vigilado por la Superintendencia Financiera (Normas sector Financiero y homologación o aplicación directa de normas sector público).
- Junio 2016 Análisis de operaciones e impacto sobre los estados financieros de la Entidad. (Nuevo registro y medición de saldos iniciales).
- Julio 2016 Parametrización de operaciones bajo nuevo marco normativo.
- Julio 2016 análisis y contratación de proveedores para nuevos desarrollos detectados en la etapa de análisis. (Localización y adecuación tecnológica).
- Agosto-septiembre 2016 – implementación de nuevos desarrollos.
- Septiembre Parametrización de operaciones en el sistema e input de saldos iniciales y movimientos de operaciones en ambiente de pruebas.
- Octubre- noviembre 2016, generación de reportes, correcciones de pruebas y comparativos en paralelo.

- Diciembre 2016, actualización de procesos y procedimientos por cambio normativo.
- Enero 1 de 2017 salida producción con saldos iniciales.

3.1.5 Evaluación del Sistema de Control Interno – SCI

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-FOMAG, la calificación obtenida fue 1,348 puntos, que corresponde al concepto de "Adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 1,804, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la Entidad es "Con deficiencias".

Tabla N° 64.
Resultados evaluación del Sistema de Control Interno

PROCESOS EVALUADOS	CALIFICACIÓN
Gestión Financiera, presupuestal y contable	
Revelación de los estados contables y financieros	1,656
Ejecución y cierre del presupuesto	1,700
Gestión de las prestaciones de carácter económico	
Reconocimiento, liquidación y pago	2,233
Gestión de adquisición de bienes y servicios	
Supervisión e interventoría.	2,700
Ejecución contractual, anticipos, adiciones, modificaciones	1,400
Gestión de Defensa Judicial	
Seguimiento actividad apoderados	2,700
Total general	1,804

CALIFICACIÓN FINAL	FASE PLANEACIÓN	FASE EJECUCIÓN
Total Calificaciones	31	46
No. ítems evaluados	23	23
Calificación Promedio (Total Calificaciones / No. ítems evaluados)	1,348	
Calificación sobre el diseño y efectividad de controles	Adecuado	Inefectivo
% Ponderación (% Asignado)	30%	70%
Subtotal Calificaciones (Calificación Promedio * % Ponderación)	0,404	1,400
TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE (SUMA DE SUBTOTALES)	1,804	
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO	Con deficiencias	
Calificación para Gestión	59,80	

Valores de referencia

Rangos	Calificación
De 1 a < 1,5	Con deficiencias
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Con deficiencias

Fuente: Anexo 06. Matriz de evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno-Guía de Auditoría CGR

Los aspectos relevantes que explican las calificaciones obtenidas en las evaluaciones del diseño y la efectividad de controles, son:

- **Gestión financiera, presupuestal y contable**

- No se evidenciaron controles en el proceso de legalización de los rechazos y no cobros presentados desde la vigencia 2014.
- La Entidad mantiene procesos de conciliaciones bancarias; sin embargo, se evidenciaron partidas conciliatorias con antigüedad de más de seis (6) meses sin depurar.
- Los procesos de conciliación y depuración de la información de deudores y de cuentas por pagar no son efectivos, para presentar saldos contables razonables.
- No se observó una clasificación adecuada los hechos económicos realizados por la Entidad, relacionados con los gastos causados en la vigencia.
- Se encontraron procesos judiciales con auto de terminación por pago, que continuaron provisionados al cierre de la vigencia.

- **Gestión de las prestaciones de carácter económico**

- Algunos procesos que ejecuta no están debidamente documentados, implementados y divulgados.
- Las prestaciones sociales y económicas no son resueltas dentro de los términos que para cada caso fija la norma respectiva.
- El manual de calificación de invalidez aplicable a los docentes, no fue expedido dentro del plazo que fijó la norma.
- El seguimiento a los dictámenes para incapacidades que originaron las pensiones de invalidez y la revisión de las mismas, no se realiza con apego a las obligaciones definidas y los términos señalados para tal efecto.
- Los docentes en algunos casos no son afiliados al Fondo una vez posesionados, como bien está definido.
- Se prestan servicios y se reconoce el pago de la UPCM a las UT, por personas que por razones de su situación legal o civil, ya advertidas por la RNEC y Ministerio de Salud, y conocidas por FOMAG, no deben pertenecer a éste.

- La accesibilidad y oportunidad y suficiencia en la prestación de servicios de salud, en algunos casos, no se realiza de conformidad con los protocolos y obligaciones definidas para tal fin.
- El cruce de información para identificar multiafiliados no se realiza con entes que manejan regímenes exceptuados.
- Las glosas por UPCM no se descuentan simultáneamente y en la magnitud de las mismas.
- Las bases de datos contiene información que en algunos casos no es coherente con el proceso que soporta o revela, al no tener herramientas validadoras.
- Para efectos de adelantar las conciliaciones entre Fiduprevisora-FOMAG no se han definido e implementado, documentado y adoptado mecanismos o instrumentos que lo faciliten.

- **Gestión de adquisición de bienes y servicios**

- Los supervisores presentan informes que carecen de las calidades que demandan sus obligaciones, impidiendo conocer la ejecución de contratos.
- La información que reposa en las capetas contentivas de contratos no están organizadas de manera lógica o no incluyen todos los documentos.

- **Gestión de Defensa Judicial**

- Las piezas procesales no son allegadas a la Fiduciaria por parte de las firmas de abogados y por ende no son archivadas en el aplicativo ORION.
- Las actuaciones de los abogados que ejercen la defensa judicial, en algunos casos no son registrados en el aplicativo ORION o se registran con errores.
- El aplicativo ORION permite que campos que deben ser diligenciados con información fundamental no sean registrados, afectando la generación de informes, la toma de decisiones y el control.
- La supervisión que se realiza sobre la actuación de los apoderados tiene falencias y no permite conocer la oportunidad y eficacia de las acciones adelantadas por éstos.
- El Comité de Conciliación no hace seguimiento ni analiza los procesos que se adelantan o son fallados en contra de FOMAG para determinar si es posible adelantar el llamamiento en garantía o las acciones de repetición, si a ello hay lugar.
- Se condena al pago de intereses de mora por el pago extemporáneo de cesantías parciales y definitivas.

Hallazgo N° 34. Cumplimiento Manual Procedimiento Contratación

Se estableció que los soportes de los contratos suscritos no se encuentran cargados en el aplicativo ORION, contraviniendo lo establecido en el Manual de Procedimientos de Contratación, Versión 5, Código: MP-GNE 05-001, actividades 14, 15 y 16.

El hecho de que el aplicativo se encuentre desactualizado, denota debilidades en los mecanismos de control y revisión de los procesos relacionados, lo que dificulta el seguimiento a los contratos.

La Entidad respondió que:

“El aplicativo ORION está diseñado para avanzar en las etapas contractuales, desde la solicitud hasta la liquidación del contrato; es decir que se requiere surtir cada una de ella de manera secuencial con los soportes requeridos. Es decir, el sistema NO permite avanzar en las solicitudes si no se han realizado las actividades exigidas en el proceso de contratación, incluida la digitalización de los documentos soportes. En ese sentido es importante aclarar que en la etapa de implementación y estabilización del sistema quedaron soportes de años anteriores sin digitalizar, que reposan en el archivo documental de la Entidad. No obstante lo anterior, se ha dispuesto adelantar la gestión de normalización de los contratos de los años anteriores incluidos en el sistema con los soportes faltantes. Es importante aclarar que la contratación adelantada por el FOMAG desde el año 2015 a la fecha se encuentra actualizada en el sistema.”

No obstante lo anterior, conocida la observación, la Entidad procedió a la digitalización de los contratos 12076-02, 05, 07 y 09 de 2015, y el respectivo cargue de los soportes, quedando pendientes las vigencias 2011, 2012 y 2014.

Hallazgo N° 35. Archivo documental (OI)

En las carpetas de los contratos suscritos por la Fiduprevisora S.A., como administradora de los recursos del FOMAG, durante la vigencia 2015, que integraron la muestra y que fueron objeto de revisión, faltan documentos tales como comprobantes de pago, certificaciones de cumplimiento o recibo a satisfacción de los bienes y servicios adquiridos, actas de liquidación, CDP, CRP, informes, etc.

Por otra parte, en el archivo digital se organizan los documentos en carpetas de acuerdo al contratista y no al contrato, por lo que en el caso de contratistas que han celebrado más de uno de éstos con la Fiduciaria, se confunden los documentos que sirven de soporte para uno u otro. También, en algunas carpetas se encuentran documentos pertenecientes a otros contratos y no hay un orden establecido de los documentos, por lo que el contrato puede estar en cualquier

parte de la carpeta, así como los demás documentos, sin que se establezca un patrón de ordenamiento cronológico, por nivel de importancia del documento, u otro, que permita un análisis ágil y sistemático, pues su dispersión a lo largo de la carpeta contentiva de los contratos, dificulta la detección de documentos faltantes.

Lo anterior, es consecuencia de la falta de coordinación entre las dependencias donde deben reposar los documentos soportes de contratos, contraviniendo lo normado en el numeral 8 del artículo 44 del Manual de Contratación, adoptado mediante la Resolución N° 020 del 31 de agosto de 2015, según el cual es función del supervisor o interventor remitir al Archivo Central toda la información relacionada con las actuaciones contractuales llevadas a cabo durante la ejecución del contrato, para que obren en el expediente para los fines pertinentes.

Ello denota además, deficiencias en el cumplimiento de lo estipulado, por el Archivo General de la Nación, en la Ley General de Archivos⁶¹ –particularmente los principios generales que rigen la función archivística definidos en su artículo 4– y de los criterios para la organización de archivos de gestión establecidos en el Acuerdo 42 de 2002⁶², los cuales forman parte del marco normativo consignado en los manuales de procesos y procedimientos de la Fiduciaria, relacionados con el tema archivístico⁶³.

El detalle de documentos faltantes en las carpetas y, en general, de las observaciones a las carpetas físicas y digitales allegadas se presenta a continuación:

Tabla N° 65.
Detalle de observaciones a las carpetas de los contratos

CONTRATO	OBSERVACIONES A LAS CARPETAS
12076-002-2015	<p>Carpeta física:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) todas las certificaciones de cumplimiento por parte del supervisor, iii) informes de cumplimiento por parte del contratista e iv) informes de cumplimiento por parte del supervisor del contrato. - El acta de inicio no tiene la firma del contratista.

⁶¹ Ley 594 del 14 de julio de 2000, por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

⁶² Archivo General de la Nación, Acuerdo 42 del 31 de octubre de 2002 (publicado en el Diario Oficial N° 44.997, del 13 de noviembre de 2002), por el cual se establecen los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, se regula el Inventario Único Documental y se desarrollan los artículos 21, 22, 23 y 26 de la Ley General de Archivos 594 de 2000. Se resaltan especialmente, en el artículo 4, los numerales 1. "La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada"; 3. "La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma" y; 4. "Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control".

⁶³ Manuales del Sistema de Gestión de Calidad: MP-GAD-04-001 – Manual de Procedimientos "Transferencia Documentos al Archivo Central" (actualizado al 18 de octubre de 2013) y ML-GAD-04-001 – "Manual de Gestión Documental y Control de Registros" (última actualización 11 de agosto de 2015), publicados en el aplicativo ISOLución.

CONTRATO	OBSERVACIONES A LAS CARPETAS
	Carpeta digital: <ul style="list-style-type: none"> - Incluía las hojas de vida del personal contratado por el contratista, correspondientes a dos contratos diferentes con el mismo contratista (12076-002-2015 y 12076-015-2014). Por lo que no se sabe qué personal fue contratado para desarrollar el objeto de cada contrato y por ende no se pudo verificar si el contratista cumplió la obligación de contratar personal que cumpliera los requisitos estipulados en el contrato, toda vez que cada contrato indica diferentes requisitos y número de personal.
12076-004-2015	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) Certificaciones del supervisor, iii) informes del supervisor del contrato, iv) informes de ejecución del contratista.
12076-005-2015	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) Certificaciones del supervisor, iii) informes del supervisor del contrato, iv) informes de ejecución del contratista. Carpeta digital: <ul style="list-style-type: none"> - Tanto en las carpetas físicas como en las carpetas digitales se combinan documentos pertenecientes a tres contratos diferentes con el mismo contratista (12076-008-2013, 21076-012-2014 y 12076-005-2015).
12076-006-2015	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) Acta de inicio, iii) Certificaciones del supervisor del contrato, iv) Informes de supervisión del contrato, v) Informes de ejecución del contratista, vi) Solicitud de liquidación. Carpeta digital: <ul style="list-style-type: none"> - La solicitud de liquidación del contrato no es clara respecto a los motivos de la solicitud ni respecto a qué contrato se refiere.
12076-007-2015	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CDP, ii) CRP, iii) Certificaciones del supervisor del contrato, iv) Informes de supervisión del contrato, v) Informes de ejecución del contratista.
12076-009-2015	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) Contrato, ii) CRP, iii) Pólizas de seguro, iv) Certificaciones del supervisor del contrato, v) informes del supervisor del contrato. - Posteriormente se allegó una copia del que sería el contrato, la cual no tenía firma de la parte contratante.
12076-008-2014	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) Acta de liquidación, iii) Algunos informes de ejecución del contratista, iv) Informes del supervisor del contrato.
12076-012-2014	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) Acta de inicio, iii) Informes de supervisión del contrato. Carpeta digital: <ul style="list-style-type: none"> - Tanto en las carpetas físicas como en las carpetas digitales se combinan documentos pertenecientes a tres contratos diferentes con el mismo contratista (12076-008-2013, 21076-012-2014 y 12076-005-2015).
12076-015-2014	Carpeta física: <ul style="list-style-type: none"> - No contiene: i) CRP, ii) Acta de adjudicación, iii) Certificaciones del supervisor del contrato, v) Informes del supervisor del contrato. Carpeta digital: <ul style="list-style-type: none"> - Incluía las hojas de vida del personal contratado por el contratista, correspondientes a dos contratos diferentes con el mismo contratista (12076-002-2015 y 12076-015-2014). Por lo que no se sabe qué personal

CONTRATO	OBSERVACIONES A LAS CARPETAS
	fue contratado para desarrollar el objeto de cada contrato y por ende no se pudo verificar si el contratista cumplió la obligación de contratar personal que cumpliera los requisitos estipulados en el contrato, toda vez que cada contrato indica diferentes requisitos y número de personal.
12076-014-2013	Carpeta física: - No contiene: i) Estudios previos, ii) Acta de inicio, iii) CRP, iv) Certificaciones del supervisor del contrato, v) Informes del supervisor del contrato, vi) Informes de ejecución del contratista, vii) Acta de adjudicación.
12076-011-2012	Carpeta física: - - No contiene: i) CRP, ii) Acta de inicio, iii) Informes del supervisor del contrato.
12076-007-2013	Carpeta física: - No contiene: i) Estudios previos, ii) Los CDP, iii) CRP, iv) Certificaciones del supervisor del contrato, v) Informes del supervisor del contrato, vi) Informes de ejecución del contratista, vii) Acta de adjudicación.

Fuente: FOMAG, carpetas contractuales. Elaboración CGR.

La situación descrita dificulta la consulta de los soportes de los contratos y no permite realizar seguimiento oportuno a ellos por parte de los supervisores del contrato, control interno u organismos de control estatales. El presente hallazgo se trasladará al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

4. ANEXOS

4.1 ESTADOS FINANCIEROS 2015

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
BALANCE GENERAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 Y 2014
(Cifras en miles de pesos)

Código	ACTIVO	dic-15	dic-14	Código	PASIVO	dic-15	dic-14
	CORRIENTE (1)				CORRIENTE (4)		
11	Efectivo (GRUPO 11)	772242181	642637965	21	Depósitos y exigibilidades	345716069	597588886
12	Inversiones e instrumentos derivados (GRUPO 12)	62970929	111423263	22	Deuda pública	0	0
13	Rentas por cobrar	631285622	500373714	23	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo (GRUPO 23)	0	0
14	Deudores (GRUPO 14)	0	0	24	Cuentas por pagar (GRUPO 24)	855268	71844853
15	Inventarios	77985630	30900988	25	Obligaciones laborales y de seguridad social integral (GRUPO 25)	301085243	216806893
16	Propiedades, planta y equipo (GRUPO 16)	0	0	26	Bonos y títulos emitidos	7883193	0
17	Bienes de beneficio y uso público	0	0	27	Pasivos estimados (GRUPO 27)	0	0
18	Recursos naturales y del ambiente	0	0	28	Otros pasivos (GRUPO 28)	35892380	4C9037130
19	Otros activos	0	0	29	Otros pasivos (GRUPO 29)	0	0
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0				
	NO CORRIENTE (2)				NO CORRIENTE (5)		
12	Inversiones e instrumentos derivados	0	0	22	Deuda pública	555705856	0
13	Rentas por cobrar	0	0	23	Obligaciones financieras	0	0
14	Deudores	0	0	24	Cuentas por pagar	0	0
16	Propiedades, planta y equipo (GRUPO 16)	0	0	25	Obligaciones laborales	0	0
17	Bienes de beneficio y uso público	0	0	26	Bonos y títulos emitidos	0	0
18	Recursos naturales y del ambiente	0	0	27	Pasivos estimados	555705856	0
19	Otros activos	0	0	29	Otros pasivos	0	0
	Saldo neto de consolidación en cuentas de balance (CR) *	0	0				
	TOTAL ACTIVO (3)	772242181	642637965		TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	772242181	642637965
	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS (9)				CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS (10)		
81	Derechos contingentes (GRUPO 81)	0	0	91	Responsabilidades contingentes (GRUPO 91)	0	0
82	Deudoras fiscales	0	0	92	Acreedoras fiscales	102495004378	180685088
83	Deudoras de control (GRUPO 83)	9647633483	696648639	93	Acreedoras de control	0	0
84	Deudoras fiduciarias	0	0	94	Acreedoras fiduciarias	927328597	758654554
89	Deudoras por contra	(9647633483)	(696648639)	98	Acreedoras por contra (DB)	(103322332575)	(939340642)
	TOTAL PASIVO (7)	-129779744	-55050921		TOTAL PASIVO (7)	-129779744	-55050921
	PATRIMONIO (7)				PATRIMONIO (7)		
31	Hacienda pública	0	0	31	Hacienda pública	0	0
32	Patrimonio institucional (GRUPO 32)	0	0	32	Patrimonio institucional (GRUPO 32)	0	0
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	-129779744	-55050921		TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO (8)	-129779744	-55050921

Sandra Sofía Martínez Pérez
ELABORO
SANDRA SOFÍA MARTÍNEZ PÉREZ

Cesar Augusto Cely
REVISÓ
CESAR AUGUSTO CELY

Fliberto Aras Tifaro
REVISÓ
FLIBERTO ARAS TIFARO

* Grupos que deberán utilizarse únicamente para efectos de consolidación.

NOTA: VER ANEXOS 2 A 5 EN LAS HOJAS SIGUIENTES

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL COMPARADO
 Por el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2015 y 2014
 (Cifras en miles de pesos)

Código	Cuentas	dic-15	dic-14
	INGRESOS OPERACIONALES (1)	\$ <u>0</u>	\$ <u>7474998683</u>
41	Ingresos fiscales (GRUPO 41) (4)	0	1968988019
42	Venta de bienes	0	0
43	Venta de servicios	0	0
44	Transferencias (GRUPO 44) (4)	0	5506010664
47	Operaciones Interinstitucionales (Recibidas)	0	0
	COSTO DE VENTAS (2)	\$ <u>0</u>	\$ <u>0</u>
61	Costo de ventas de bienes y servicios	0	0
	GASTOS OPERACIONALES (3)	\$ <u>535931846</u>	\$ <u>7758435007</u>
51	De administración (GRUPO 51)	19494102	7314560028
52	De operación	0	0
53	Provisiones, depreciaciones y amortización (GRUPO 53)	516437744	443874979
54	Transferencias	0	0
57	Operaciones Interinstitucionales (Giradas)	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL (4)	\$ <u>-535931846</u>	\$ <u>-283436324</u>
	OTROS INGRESOS (5)	\$ <u>163676115</u>	\$ <u>408451440</u>
48	Otros ingresos (GRUPO 48)	163676115	408451440
	SALDO NETO DE CONSOLIDACIÓN EN CUENTAS DE RESULTADO (DB) (6) *	\$ <u>0</u>	\$ <u>0</u>
	OTROS GASTOS (7)	\$ <u>5873502</u>	\$ <u>8992412</u>
58	Otros gastos (GRUPO 58)	5873502	8992412
	EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN (8)	\$ <u>-378129233</u>	\$ <u>116022704</u>
	EFFECTO NETO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN (9)	0	0
49	Corrección monetaria	0	0
	PARTICIPACIÓN DEL INTERÉS MINORITARIO EN LOS RESULTADOS (10) *	0	0
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO (11)	\$ <u>-378129233</u>	\$ <u>116022704</u>


(4) Con ocasión a la expedición de la Resolución No. 634 del 19 de diciembre del 2015, de la Contaduría General de la Nación, en la cual establece lo siguiente:


4. REGISTRO DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS FONDOS DE RESERVAS DE PENSIONES

Los fondos de reservas de pensiones afectaran sus cuentas de resultado con partidas que se deriven de la administración, explotación o mantenimiento de sus recursos.

Así las cosas, para la vigencia 2015 en las cuentas de resultado solo se refleja ingreso obtenidos por los rendimientos financieros obtenidos por los depósitos constituidos en las diferentes cuentas, utilidad en venta títulos TES, utilidad en valorización de Inversiones, los cuales en las notas a los Estados Financieros se encuentra en la Nota 11. Ingresos Operacionales y Nota 12. Ingresos no Operacionales.


 ELABORO
 SANDRA SOFIA MARTINEZ PEREZ


 REVISÓ
 CESAR AUGUSTO CELY


 APROBO
 FILIBERTO ARIAS TIFARO

* Grupos que deberán utilizarse únicamente para efectos de consolidación.